

Cultura organizacional: una mirada desde la gestión de reformas en los municipios

Norberto L. Ramírez*

Resumen/Summary

El conocimiento de las características de la cultura de una organización, como paso previo a la implementación de reformas de gestión, generalmente no es objeto de estudio específico previo por quienes propugnan iniciativas de cambio, aunque reconocen su importancia. Los aportes metodológicos existentes respecto del diagnóstico de cultura organizacional, constituyen una valiosa herramienta para facilitar la implementación de proyectos de cambios en los sistemas componentes, y potenciar el proceso de gestión de los mismos.

En tal sentido la relación entre la cultura organizacional y el proceso de reformas se fortalece a través del conocimiento generado y del aprendizaje que la organización va experimentando para facilitar las transformaciones que se proponen.

El camino que recorre el Grupo de Investigación “Tecnologías para la gestión organizacional de gobiernos locales” es tomar la propuesta de diagnóstico de cultura organizacional de Edgar Schein, modificada en su marco teórico por el Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires, aplicarla al caso de un Ente descentralizado municipal de la Provincia de Buenos Aires, y posteriormente analizar la contribución de la misma al objetivo de brindar apoyo al proceso de reformas.

The knowledge of the characteristics of the organization's culture, like previous step to the implementation of reformation's management, is not generally object of previous specific study for who propitiate initiatives of change, although they recognize its importance. The existent methodological contributions regarding the diagnosis of organizational culture, constitute a valuable tool to facilitate the implementation of projects of changes in the component systems, and the strengthen the management's process of the same ones.

In such a sense the relationship between the organizational culture and the reformation's process, strengthen it through the generated knowledge and of the learning that the organization goes experiencing to facilitate the transformations that intend.

The road that travels the Research' Group 'Technologies' for the organizational management of local governments” is to take the proposal of diagnosis of organizational culture of Edgar Schein, modified in its theoretical mark by the Center

* Profesor Titular Área Administración y Director Grupo de Investigación ‘Tecnologías para la gestión organizacional de gobiernos locales’, ambos de la FCE y S. de la UNMP.

of Research in Public Administration of the University of Buenos Aires, to apply it to the case of a Ente descentralizado municipal from the Province of Buenos Aires, and later on to analyze the contribution from the same one to the objective of offering support to the reformation's process.

Palabras clave/keywords

Cultura organizacional – reformas en la gestión – gestión de reformas - Caso “Ente descentralizado municipal” -

Organizational culture – reformation in the management - reformation's management – “Ente descentralizado municipal” Case-

INDICE

Resumen/Summary.....	1
Palabras clave/keywords.....	2
I. Presentación de la cuestión: propósitos y objetivos	2
II. La metodología bajo estudio.	3
II.1. El marco teórico	3
II.2. Vinculación de la cultura organizacional con el aprendizaje.....	4
III. La Encuesta.....	5
IV. Aplicación de la metodología en un organismo municipal local.	6
Características del Ente Municipal de Turismo de Mar del Plata:.....	6
Resultados de la Encuesta relevada (sintético):.....	7
V. Aspectos de vinculación entre cultura organizacional y el aprendizaje para la gestión de los procesos de reforma.	8
VI. Bibliografía consultada	10
ANEXO 1: Contenido del esquema clasificatorio del modelo de E. Schein (modificado)	11

I. Presentación de la cuestión: propósitos y objetivos

¿Qué entendemos por **cultura organizacional**? De acuerdo a la definición de Edgar Schein “Cultura es un modelo de presunciones básicas –inventadas o descubiertas- por una organización para resolver sus problemas que ejercen influencia como para ser consideradas válidas y, en consecuencia ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir problemas” (Felcman, 2001:1)

La cultura impregna a toda la organización, en sus acciones, dichos o pertenencias. Es difícil de percibir por sus integrantes; una **apreciación “ingenua”** del concepto de cultura organizacional, pondría el foco en las formas de manifestación: bienes materiales y ambiente físico (artefactos, vestidos, edificios, mobiliario), en los modos de comunicación y expresión (historias, mitos, sagas, lenguaje, gestos), en los tipos de acontecimientos públicos (ritos, ceremonias, rituales). Sin embargo la cultura responde a aspectos **más profundos**, que se comentan en el marco teórico.

En Argentina en particular y América Latina en general, es loable el propósito que anima a algunos administradores públicos y políticos para generar cambios en la forma tradicional de prestar servicios al usuario y satisfacer sus expectativas. El propósito de este trabajo es avanzar en esa dirección, propiciando la utilización de tecnologías que permitan conocer las características de la cultura de aquellas organizaciones objeto de cambios, y que contribuyan a que dicha iniciativa de transformación arribe a mejores resultados.

Existen **modelos de análisis de la cultura de una organización** que brindan distinta información de diagnóstico. Una de esas metodologías es la propuesta por Edgar Schein, modificada en su marco teórico por el Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires.

Los objetivos que se persiguen en este trabajo se circunscriben a los siguientes interrogantes:

- a) ¿cuál es el marco teórico de la metodología de Edgar Schein, modificado por el Centro de Investigaciones en Administración Pública de la UBA? y ¿cuál es la vinculación con el aprendizaje organizativo?.
- b) ¿qué información intenta relevar la Encuesta diseñada?.
- c) ¿cuáles fueron las principales conclusiones del caso que se relevó en el ámbito del Partido de Gral. Pueyrredón?.
- d) desde la gestión de estos procesos ¿qué aspectos nos interesan tener en cuenta del diagnóstico de cultura organizacional de este modelo?.

Para llevar adelante los objetivos que animan el trabajo, se contó con las publicaciones científicas del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires que se incluyen en “Bibliografía consultada” y con el Formulario de Encuesta elaborado y el instructivo correspondiente, facilitados por uno de sus miembros, el Lic. Gustavo Blutman. La metodología había sido experimentada a nivel nacional por dicho Centro con el grupo laboral de funcionarios del Sinapa (Sistema Nacional de Profesión Administrativa), en base a una muestra representativa. (Blutman G.E. y otra: pág.3).

II. La metodología bajo estudio.

Las indagaciones y elaboraciones teóricas sobre cultura organizacional cuenta ya con varias décadas. Sin embargo, la importancia que le asignan los procesos de reforma e introducción de nuevas tecnologías de gestión de los últimos años, se posicionan más en los aspectos estratégicos que en los culturales. Esta afirmación, con la que coincidimos, la hace el **Dr. Isidoro Felcman** en uno de sus trabajos (Felcman a): 2001). La consecuencia de este relegamiento de la cuestión cultural, entraña un desaprovechamiento de la riqueza que puede brindar el conocimiento del perfil cultural, a los efectos de llevar a buen puerto, el proceso de transformaciones.

II.1. El marco teórico .

El **Dr. Felcman y sus colaboradores**, parten del **modelo de análisis de cultura organizacional** que aporta **Edgar Schein**, ya citado, y proponen adaptaciones en base a otros autores (Felcman a): 2001). Resultante de este trabajo, es la propuesta de consideración de **tres niveles** de análisis de la cultura organizacional:

- **Valores laborales**
- **Tipos culturales**

- **Presunciones básicas**

Estos tres niveles a su vez, presentan una clasificación interna, cuyo detalle se consigna a continuación y la explicación de detalle se encuentra en el Anexo I. del presente trabajo.

Valores laborales: son las preferencias, sólidamente constituídas, de las personas que forman parte de la organización para priorizar ciertos estados de cosas por sobre otros. Los clasifican de la siguiente manera:

Básicos
Sociales
De reconocimiento
De autorrealización

Tipos culturales: son encuadres de clases de cultura. Proponen 5 alternativas o tipos, los cuales en la realidad, se presentan mezclados y no en estado puro.

Paternalista
Apática
Anómica
Exigente
Integrativa

Presunciones básicas : constituyen la esencia de la cultura de una organización. Son los valores y creencias más profundamente arraigadas y por lo tanto más difíciles de modificar. Hofstede, autor del que abrevia el citado trabajo de Felcman, propone las presunciones básicas siguientes:

a) **Power distance o distancia jerárquica:** es el grado de aceptación del poder existente en los ámbitos organizacionales por los miembros componentes con menos poder dentro de las mismas.

b) **Uncertainty avoidance** o tendencia a eludir/preferir situaciones de incertidumbre.

c) **Individualismo/colectivismo** o preferencia por los valores que impulsa una u otra concepción.

d) **Masculinidad/femineidad** de acuerdo a la inclinación en la aceptación de roles que tradicionalmente se le asigna al hombre y a la mujer.

II.2. Vinculación de la cultura organizacional con el aprendizaje.

El concepto de “organización inteligente” pasa a ser central en el tratamiento del aprendizaje. Dicho concepto hace alusión a las entidades que aprendiendo, son capaces de sobrevivir ante las cambiantes situaciones del medio, y también son capaces de crear y modificar su realidad.

Senge (1990), fué el autor que marcó un hito en la evolución del concepto, con la postulación de una serie de principios que caracterizan a esta organización inteligente y que llama disciplinas del aprendizaje. Son ellas:

- dominio personal: materia clave para el crecimiento y aprendizaje individual, ya que la organización que aprende está integrada por personas con capacidad de alcanzar los resultados que se proponen en la vida.
- modelos mentales: son esquemas que modelan los actos de los miembros de la organización.

- construcción de una visión compartida: que permita aglutinar los esfuerzos mancomunados hacia un ideal común.
- aprendizaje en equipo: parte del principio de que el aprendizaje se produce a través del intercambio de experiencias mediante el diálogo entre los integrantes del conjunto de personas.
- pensamiento sistémico: que Senge denomina la “quinta disciplina”, y que pasa a ser fundamental en su planteo ya que integra a todas las otras.

Otros autores han aportado trabajos específicos muy significativos al marco teórico del aprendizaje organizacional (De Nekane Aramburu, 2003).

Actualmente las perspectivas del aprendizaje, distinguen dos variantes principales: la del cambio y la del conocimiento. Respecto de la primera, los autores responden a dos enfoques:

- a) el adaptativo: relativo a la capacidad de la organización para adaptarse a su entorno; y
- b) el proactivo: que caracteriza a las organizaciones capaces de promover su propia transformación.

La segunda variante relaciona el estudio del aprendizaje con la gestión y el manejo del conocimiento en las organizaciones, y ofrece también varias corrientes de pensamiento según el énfasis de los autores:

- a) creación de conocimiento;
- b) la conversión de conocimiento individual en organizativo;
- c) la adquisición de conocimiento por parte de la organización;
- d) vinculación del aprendizaje organizativo con las capacidades organizativas, y
- e) la relación del concepto de aprendizaje con la resolución de problemas organizativos.

III. La Encuesta.

Se trata de una encuesta “cerrada” complementada con un soporte de técnicas cuantitativas, en la que a través de un cuestionario, se busca determinar los valores laborales, el tipo cultural y las presunciones básicas predominantes en el organismo bajo estudio, según la clasificación comentada en el marco teórico. Responde al modelo de Edgar Schein modificado y busca detectar **la percepción real e ideal del encuestado** respecto de:

- el trabajo (sólo ideal)
- el liderazgo en el trabajo
- la actitud de la organización frente a los cambios
- los sistemas alternativos de compensación
- los sistemas alternativos de planificación
- la disponibilidad de la información
- el tratamiento de los errores
- plazo con el que se trabaja
- contenido de las tareas
- factores de éxito de la organización
- grado de tensión laboral (sólo real)
- tiempo de permanencia deseado en la organización (sólo ideal)
- acatamiento de reglas y dimensión de organización deseada para trabajar (sólo ideal)
- aceptación/indiferencia al sistema de premios (sólo ideal)

- temor a la discrepancia de subalternos hacia jefes (sólo real).

Finalmente y una vez procesados los datos relevados, la Encuesta permite arribar a una medición cuantitativa del grupo laboral relevado acerca de sus preferencias en materia de:

- valores laborales:
- tipos culturales:
- las presunciones básicas referidas a la distancia jerárquica y a la intolerancia a la incertidumbre.

IV. Aplicación de la metodología en un organismo municipal local.

La Encuesta se utilizó para relevar al personal de un organismo público de nivel municipal local. A tal efecto, se eligió al Emtur (Ente Municipal de Turismo de Mar del Plata), por las siguientes razones: 1) su carácter descentralizado, dimensión y funciones con un grado de delimitación adecuada; 2) la fluída articulación que se viene dando entre sus autoridades y el equipo de investigación desde la creación de éste, y 3) la posibilidad de brindar resultados a funcionarios sensibilizados con los procesos de cambio, para ser tenidos en cuenta en el futuro.

IV. 1. Características del Ente Municipal de Turismo de Mar del Plata:

Se trata de uno de los organismos descentralizados del Partido de Gral. Pueyrredón, que tiene por misión principal, la promoción de corrientes internas e internacionales hacia ese centro turístico. Su marco legal está contenido en la Ley Orgánica de los Municipios de la Pcia. de Buenos Aires y en su Ordenanza de creación, habiendo sido el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2003 cercano a los dos millones quinientos mil pesos (\$ 2.500.000.-). La dirección del ente está a cargo de un Presidente y de un Directorio, en el que están representadas las distintas ramas turísticas de la actividad privada; también funciona un Consejo Asesor, con participación de organismos de asistencia técnica, entre los cuales está la Universidad Nacional. La encuesta realizada contó con el respaldo oficial y el apoyo del personal, el que brindó su atención en horarios preacordados. El tiempo que insumió la realización de cada una de las encuestas fué en promedio de aproximadamente 35 minutos y se efectuaron dentro de la jornada de trabajo durante los meses de junio y julio de 2003. En total se encuestaron a 41 agentes, de los 45 del plantel, siendo los casos no relevados correspondientes a empleados en uso de licencias (por maternidad, sin goce de sueldo y enfermedad), situación que se estima no haría variar significativamente los resultados finales a los que se llegó.

Una vez concluída la etapa de relevamiento, se procedió al procesamiento de las encuestas y a la interpretación de resultados. Los mismos fueron comunicados a las autoridades y personal de ley y jerárquico del Ente, en una reunión especial convocada al efecto por el Presidente del organismo, la que tuvo lugar el 17 de septiembre de 2003 en su sede administrativa, y fué complementada con un informe escrito, acompañado del soporte de gráficos en diskette .

Este organismo, a igual que otros entes descentralizados de la Provincia de Buenos Aires, presenta características disímiles con respecto a la estructura de personal de la administración central municipal. Por ser de más reciente creación que la propia Municipalidad, su estructura etaria es más joven - en este caso el porcentaje de agentes menores de 40 años alcanzó el 52% - y mejor distribuída por edades; la actividad

específica –el turismo- pertenece a un sector dinámico de la economía local, generalmente expuesto como “vidriera” a los medios de comunicación y a los actores locales; y por otra parte la existencia de carreras universitarias y terciarias en turismo en el ámbito local, ha posibilitado la incorporación de egresados de dichas carreras al plantel de personal (el porcentaje fué del 44% con grado universitario que sumado a 20%, con grado incompleto y a 10% con terciario completo, da un guarismo altísimo para un organismo público: 74%). Todo este conjunto de características, le confiere un perfil distintivo que no lo hace comparable con la administración central del municipio y por lo tanto las preferencias y percepciones que se han detectado a través de la encuesta, reflejan esas peculiaridades.

Los **datos más significativos** del universo relevado fueron los siguientes:

- a) La distribución de los **grupos etarios** responden a una gráfica conforme a la conocida “campana de Gauss”: 15% de menores de 30 años y 17% de mayores de 50 años; 37% entre 30/40 años y 32% entre 40/50 años.
- b) El 63 % del personal son **mujeres**.
- c) El 87% del personal, pertenece a **familias con menos de 4 miembros** y el 37% está compuesta por **adultos, niños y adolescentes**.
- d) El 56% es **propietario de automotor** y el 84% posee **por lo menos 5 bienes** de los indicados en el cuadro específico.
- e) El 44% tiene **grado universitario**, que sumado al 20% con **estudios universitarios incompletos** y al 10%, con **terciario completo**, totaliza un 74%, guarismo muy elevado.
- f) Los **empleados con personal a cargo**, representan el 32% del total, guarismo elevado, lo que refleja el grado de delegación interna de funciones.

IV. 2. Resultados de la Encuesta relevada (sintético):

Las conclusiones más importantes del estudio fueron:

- a) el porcentaje de **necesidades de autorrealización y reconocimiento**, o sea las de mayor significación para la motivación laboral, totaliza 39%, cifra que consideramos alta. El **grado de profesionalización y composición etaria**, contribuyen preponderantemente.
- b) los **tipos culturales percibidos en general**, como predominantes en el quehacer del organismo son el paternalista (26%) y el apático (30%). En cambio los **deseados** son el integrativo (45%) y el exigente (38%). La brecha que surge de la comparación entre aspiración y deseo, está indicando un grado considerable de frustración en la forma de gestionar al organismo. La brecha general, se manifiesta en casi todos los rubros componentes (estilos de jefes, posición ante los cambios, sistema de remuneraciones, sistemas alternativos de planificación, disponibilidad de la información, plazo con el que se trabaja y contenido de la tarea); sólo escapan a esta tendencia el tratamiento de los errores y los factores considerados de éxito, en los cuales, se advierte bajo grado de frustración.
- c) La **distancia al poder** arrojó 45% y el **grado de intolerancia a la incertidumbre**, 20 %, guarismos ambos más favorables desde el punto de vista de la gestión del organismo, que los obtenidos para el caso Sinapa.ⁱ

- d) La **rigidez del sistema de compensaciones**, situación generalizada en el ámbito municipal argentino, no gozaba de la preferencia casi total del personal.

En base a esta caracterización, el organismo presenta perfiles **favorables** para la implementación de reformas en la gestión. Cuenta con una fortaleza estructural interna que contribuiría a neutralizar resistencias que pueden generarse en el personal. Necesariamente será conveniente que apunte cualquier propuesta de cambio que pretenda implementar, con una capacitación específica y pertinente con la reforma propuesta y con medición de resultados.

V. Aspectos de vinculación entre cultura organizacional y el aprendizaje para la gestión de los procesos de reforma.

El modelo de diagnóstico de cultura organizacional de E. Schein modificado, permite la medición de valores laborales, tipos culturales y presunciones básicas de un universo laboral, en la forma como los define el método. La información que aporta esta herramienta puede ser de aprovechamiento para la gestión de la reforma proyectada, dentro de la amplia gama que va desde las de tipo adaptativo o de mejoramiento de lo existente, hasta las de carácter proactivo, que implican necesariamente cambios de raíces profundas de la organización, pasando por las posiciones intermedias.

La institución municipal en Argentina y en particular en la Pcia. de Buenos Aires, presenta algunas limitaciones estructurales que inciden o moldean aspectos de su cultura. Consignamos entre otros:

- visión de corto plazo
- planificación de tipo formal
- escasa orientación al destinatario
- ausencia de control de resultados
- marco legal
- sistema rígido de retribuciones

No obstante estas debilidades estructurales, y en base a los resultados que puede brindar el diagnóstico cultural, analizaremos los siguientes aspectos frente a los procesos de reforma:

- 1) El liderazgo político y el de gestión
- 2) La motivación del personal para el aprendizaje organizacional.
- 3) Los conflictos y resistencias a los cambios.
- 4) La capacitación para el aprendizaje organizacional

1) El **liderazgo político y el de gestión**. Pueden recaer en el mismo grupo, aunque en la práctica se encuentran generalmente separados dado el distinto rol y carga de trabajo de cada uno de ellos. Sólo en municipios de reducida dimensión en Argentina, es posible aunar ambos, ya que superada cierta magnitud de volumen presupuestario y población, el Intendente y los Secretarios son absorbidos por la tarea política

El liderazgo político, es condición necesaria para alcanzar los objetivos propuestos en un proyecto de transformación, aunque no suficiente. Iniciar procesos de cambios, sin el respaldo de la máxima autoridad política es exponerlos al jaque y eventual fracaso frente a las manifestaciones de resistencia que naturalmente se generan.

Por otro lado, respaldar políticamente proyectos y no contar con los líderes para la gestión de los mismos, tampoco conduce a buen puerto. Ambos son necesarios, aunque tampoco suficientes, siendo el resultado final producto del comportamiento de un conjunto de variables interactuantes.

¿Qué le aporta a los líderes políticos un diagnóstico de cultura organizacional?. El conocimiento del perfil cultural, le provee información para adecuar aspectos tales como el de la comunicación de los alcances de la reforma propuesta, el de las mejoras y resultados esperados, la “bajada” estratégica de las políticas y líneas de acción, los grados de libertad que otorgará al equipo de gestión, la regulación de los reconocimientos y estímulos por los avances logrados.

¿Y respecto de quienes lleven adelante el liderazgo de la gestión del proceso?. Las señales de alarma del diagnóstico pueden ser de provecho para elaborar la estrategia de implantación de la reforma, para el manejo de conflictos y de resistencias a los cambios que puedan suscitarse y para la detección de las capacidades y valores que deben animar a sus integrantes.

2) Motivación del personal para el aprendizaje organizacional.

Respecto del personal, protagonista del proceso que nos ocupa, el tipo de necesidades predominantes que impulsan a mantener la dependencia con la organización es un indicador de la capacidad potencial de motivación para el aprendizaje. Universos poblacionales con preponderancia a la satisfacción de necesidades de reconocimiento y autodesarrollo personal, están más involucrados con la organización que otros con preferencias por las básicas y por ende de motivación limitada.

La tendencia al predominio de las jerarquías, de corte verticalista, medible a través del índice de “distancia al poder”, desmotiva a los procesos de cambio basados en el trabajo de equipo, factor crítico en casi todos ellos. El estilo gerencial democrático, con menor distancia al poder, resulta más apropiado para el aprendizaje a través del grupo.

El sistema de compensaciones, una de las causas del porqué la gente trabaja en un sitio en lugar de otro, en la medida que goce de las preferencias del personal puede actuar como impulsor o limitador de la motivación. Los procesos de reforma, que generalmente conllevan nuevos requerimientos de esfuerzo, se pueden ver erosionados por la ausencia de reconocimientos, ya sea económicos para los grupos inducidos por las necesidades básicas, como no económicos para el personal que busca además satisfacer otro tipo de necesidades en el trabajo.

3) Conflictos y resistencias a los cambios.

El diagnóstico puede brindar señales de alarma de los posibles focos de conflicto y resistencia, en relación al tipo de reforma que se pretende implantar. La pregunta clave es ¿por qué la gente rechaza determinada propuesta?. De la encuesta se puede obtener información a evaluar en relación de la complejidad y alcances de la reforma y posibles fuente de desequilibrios, tal como:

- el distinto grado de tolerancia a la incertidumbre por parte del personal, ejemplificados desde los cambios de autoridades hasta los casos de cambios traumáticos inminentes, como en las fusiones, consolidaciones, disoluciones, después de largos períodos de rutinización de funciones.
- la preeminencia de los llamados valores “masculinos” por sobre los “femeninos” del grupo actor del proceso de cambio, referido a los roles que le asigna tradicionalmente la sociedad al hombre y a la mujer.
- tendencia a valorar los rasgos individuales por sobre los grupales.

- Las ya mencionadas mayor o menor “distancia hacia los jefes” y la ausencia de reconocimientos económicos y no económicos esperados por el personal.

4) La capacitación para el aprendizaje organizacional.

En la capacitación que se organice para apuntalar reformas en la gestión, se puntualizan los siguientes aspectos:

- el aporte de especialistas en ética, psicología laboral, antropología, quienes conjuntamente con el equipo de gestión, tendrán a su cargo la planificación y ejecución de la capacitación.
- las modalidades de los encuentros de enseñanza-aprendizaje, ya que se requiere de alternativas específicas. Por ejemplo los talleres de reflexión y sensibilización resultan apropiados para el tratamiento de las creencias y los valores, tan arraigados en las personas.
- la revisión de los contenidos de la capacitación, habida cuenta del diagnóstico realizado. Respecto del personal temas tales como la responsabilidad del funcionario y empleado público, la ética del trabajo, la solidaridad y el bien común, se encuentran en la línea de recreación de creencias y valores. En la formación de los líderes que llevan adelante la gestión del cambio, contenidos tales como negociación de conflictos, docencia, comunicación, planeamiento estratégico, resultan de primer orden.

VI. Bibliografía consultada

- Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires: “*Encuesta de Cultura Organizacional*”, digitalizado, Buenos Aires.
- Blutman G. E. y Méndez Parnes M.S. (2001) “*Modelos de cultura organizacional en la administración pública argentina*”, Congreso Internacional del Clad, Buenos Aires, 2001.
- De Nekane Aramburu (2003) *Aprendizaje Organizativo*. Centro Departamento de Organización y Política de Empresa. ESTE (Facultad de CCEE y Empresariales). Universidad de Deusto. San Sebastián.
- Felman I. y la colaboración de Blutman G. E. y Méndez Parnes M.S. (2001) a) “*Construcción de un marco teórico para el análisis de la cultura organizacional*”, Documento de trabajo nº 1 del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires, digitalizado, Buenos Aires, Buenos Aires, 2001. b) “*Marco conceptual y referencial para el análisis de la cultura organizacional de la administración pública argentina*”, Congreso Internacional del Clad, Buenos Aires.
- Miñana Rufat V. A., Blutman G.E. y Lavena C. (abril de 2003) “*Capacitación y cambio organizacional*”, trabajo presentado en las Jornadas sobre Capacitación organizadas por el Inap, Buenos Aires.
- Ramírez Norberto. (2003) “*Tecnologías de gestión por actividades. Reflexiones de una experiencia en desarrollo en un ente de la MGP*”, presentado en el XVII Encuentro de Profesionales de Ciencias Económicas del Ámbito Municipal, Punta Alta, 14 y 15 de noviembre de 2002.
- Senge Peter: (1990) “*La quinta disciplina*”, Editorial Granica, Barcelona.

ⁱ Las principales conclusiones para el caso Sinapa fueron las siguientes (Blutman G.E. y otra: pág.3). “1. La cultura organizacional pública se nutriría esencialmente de valores laborales básicos y sociales, lo cual incidiría en la escasa presencia de los valores de autorrealización y reconocimiento.

2. El sistema de valores indicaría que en la cultura organizacional pública pesan más los valores asociados al colectivismo que al individualismo.

3. La cultura organizacional pública habría moldeado de tal forma el esquema mental de los empleados públicos que éstos tienden a aferrarse y a defender los valores que la caracterizan frente a situaciones de cambio.

4. Variables contextuales, como la situación económica, las restricciones del mercado laboral y la imagen externa del sector público, reforzarían el sistema de valores laborales existente.

5. La jerarquía, el nivel socioeconómico, y el nivel de instrucción, influyen más en la selección de los valores que en la edad y el sexo. De esta forma y más allá de estas características generales del conjunto de la población, podemos señalar que los niveles de “tradicionalismo” tienden a ser más evidentes en los empleados que ocupan cargos jerárquicos bajos, con menos nivel socioeconómico y menor nivel de instrucción; y que la posibilidad de cambio tiende a ser percibido como traumático por los empleados de mayor edad, mientras que los más jóvenes muestran una mayor predisposición al mismo.”

Agradecimientos:

El autor agradece al Lic. Gustavo Blutman el asesoramiento y facilitación de la Encuesta elaborada por el Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires.

Así también, muy especialmente, a la docente auxiliar del Área de Administración C.P. Sonia Hernández y al alumno Gabriel Cotella, por la colaboración en la ejecución y análisis de los datos relevados en la Encuesta llevada a cabo en el Emtur.

El presente trabajo forma parte del Proyecto “Aprendizaje y capacitación para la incorporación de nuevas tecnologías de gestión en el municipio: cultura organizacional y resistencia a los cambios”.

ANEXO 1: Contenido del esquema clasificatorio del modelo de E. Schein (modificado)

(lo que está encomillado fué extraído de Felcman a): 2001 págs. 10 y 11, y el subrayado es propio).

Valores laborales: son las preferencias, sólidamente constituídas, de las personas que forman parte de la organización para priorizar ciertos estados de cosas por sobre otros. Los clasifican de la siguiente manera:

Básicos: 1.1. mejora de ingresos, 1.2.estabilidad laboral, 1.3.ambiente físico agradable, 1.4.estrés.

Sociales: 2.1. buena relación de trabajo con el jefe, 2.2-cooperación grupal y 2.3-tiempo libre, 2.4 vivir en un barrio agradable.

De reconocimiento: 3.1-crecimiento en su carrera; 3.2- empleabilidad; 3.3- valorización de su trabajo; 3.4- ser consultado por su superior; 3.5- trabajar en una institución importante.

De autorrealización 4.1-que el trabajo de uno sea importante para la institución; 4.2-trabajo creativo; 4.3-que el trabajo implique tareas desafiantes; 4.4-libertad en el ejercicio de las tareas; 4.5-que el trabajo de uno sea importante para la comunidad; 4.6-que el trabajo de uno deje una huella; 4.7-el aprendizaje de nuevas tareas y 4.8-que los objetivos estén claramente definidos.

Tipos culturales: son encuadres de clases de cultura. Proponen 5 alternativas o tipos, los cuales en la realidad, se presentan mezclados y no en estado puro.(lo que está encomillado fué extraído de Felcman a): 2001 págs. 10 y 11, y el subrayado es propio).

Paternalista: da importancia al “cuidado de las relaciones interpersonales por sobre la orientación a los resultados, objetivos y metas. Asimismo se asocia una cultura paternalista con el cuidado del bienestar de los miembros componentes de la organización, la lealtad entre la gente y la organización, la receptividad frente a las demandas de los empleados, altos niveles de seguridad en las funciones, complacencia hacia la autoridad, ambiente familiar y amigable y la buena comunicación entre los distintos niveles jerárquicos”.

Apática: “se desarrolla cuando existe una baja orientación a la gente como así también a los resultados. Los principales indicadores a tener en cuenta para la descripción de una cultura apática son: la excesiva prudencia en la administración, la tendencia a escribir más que a hablar, el conservadurismo y apego a las normas y reglas, la tendencia a evitar el conflicto, la subestimación de la necesidad de innovar, la implementación de mayores controles frente a los errores, la poca comunicación entre jerarquías y diferentes sectores de la organización. La cultura apática esta fuertemente alineada con los modelos de gestión burocráticos”.

Anómica: “se expresa como sinónimo de desinterés y falta de involucramiento, la indiferencia por el comportamiento de la gente, el estado de incertidumbre y confusión, la pérdida de entusiasmo, la ausencia de recompensas para premiar los éxitos, la poca seguridad laboral que a su vez determina el escaso interés por el futuro y la preocupación excesiva por lo inmediato centrada en evitar el despido. Es fácil observar la existencia de culturas anómicas en aquellas organizaciones que están sujetas a cambios traumáticos”.

Exigente: “es aquella cultura en la cual se hace hincapié en un vinculo laboral que podríamos calificar de demandante e inflexible, esencialmente basado en la fijación de objetivos y la exigencia de su cumplimiento. De este modo se incentiva la competencia interna y la insensibilidad frente a las necesidades de los otros. Se prioriza la eficiencia y los aportes individuales, se juzga y se premia o castiga por lo que se produce, y se coloca un especial énfasis en los resultados. Los sistemas de premios y castigos se establecen en base al cumplimiento de objetivos, poniéndose el acento en una fuerte remuneración variable que contemple el grado de cumplimiento de los objetivos fijados. Este tipo de culturas puede observarse con mayor frecuencia en empresas del sector privado que tienen fuertemente instalado un modelo de gestión por objetivos y resultados”.

Integrativa: “supone una adecuada combinación entre altos niveles de orientación a la gente y altos niveles de orientación a los resultados, lo cual implica dirección estratégica, visión, compromiso, consistencia, trabajo en equipo, adaptación a los cambios, comunicación interna flúida y una alta preocupación por el desempeño tanto individual como grupal. Se trata de aprender de los errores más que de castigarlos y de sacar provecho de los conflictos. Varios autores han enfatizado la idea de que los contextos turbulentos e inciertos generan la necesidad de disponer e instalar modelos organizacionales mas dinámicos, inteligentes, basados en la cultura del aprendizaje”.

Presunciones básicas : constituyen la esencia de la cultura de una organización. Son los valores y creencias más profundamente arraigadas y por lo tanto más difíciles de

modificar. Hofstede, autor del que abrevia el citado trabajo de Felcman, propone cuatro presunciones básicas:

Power distance o distancia jerárquica: “puede definirse como el grado en que los miembros con menos poder dentro de las organizaciones, esperan y aceptan que el poder esté distribuido de manera desigual. En la mayoría de las organizaciones, las relaciones de poder se traducen en un sistema formal de jerarquías. El supuesto del cual se parte es que un jefe y un subordinado pueden percibir esa relación jerárquica formal de distinta forma, de acuerdo a la presencia de factores objetivos (el historial de la relación, el grado de especialización de jefes y empleados) y subjetivos (vinculados a aspectos psicológicos y de personalidad). En última instancia el Power Distance está estrechamente vinculado con el sistema de valores y tipos culturales anteriormente definidos”.

Uncertainty avoidance o tendencia a eludir/preferir situaciones de incertidumbre: “Mediante la presunción básica denominada Uncertainty Avoidance (intolerancia a la incertidumbre), podemos inferir el grado o nivel de intolerancia que las personas tienen frente a situaciones de incertidumbre. El concepto de “incertidumbre” ha cobrado central importancia dentro de la teoría de las organizaciones”.

Individualismo/colectivismo: “El colectivismo extremo y el individualismo extremo pueden considerarse polos opuestos de una misma presunción básica a la que denominaremos “individualismo”. Este último es característico de las sociedades en las que los lazos entre las personas son laxos: cada uno debe ocuparse de sí mismo y de su familia cercana. El colectivismo, por el contrario, es característico de sociedades en las que las personas se integran desde su nacimiento en grupos fuertes y cohesionados que continúan protegiéndolas toda la vida a cambio de una lealtad inquebrantable”.

Masculinidad/femineidad: “Todas las sociedades están constituidas por hombres y mujeres en casi iguales proporciones. Las diferencias biológicas y estadísticas entre los dos sexos son las mismas en todo el mundo, pero sus papeles sociales están determinados sólo parcialmente por las limitaciones biológicas. Cada sociedad identifica muchos comportamientos (dejando de lado la procreación) como más adecuados para las mujeres o para los hombres, y en muchas sociedades ellos son diferentes”.

A pesar de esta variedad, hay una tendencia común en la mayor parte de las sociedades, tanto modernas como tradicionales, en lo que atañe a la distribución de roles sociales según el sexo. Se supone que los hombres deben preocuparse de más actividades fuera del hogar: la caza y la guerra en las sociedades tradicionales y su equivalente en términos económicos en las sociedades modernas. Los hombres deben ser firmes, competitivos y duros. Las mujeres se supone que deben ocuparse más del cuidado de la casa, de los hijos, etc. En general: deben adoptar los papeles “tíernos” y “naturales”.