

MODELOS DE CULTURA ORGANIZACIONAL EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA ARGENTINA

Lic. Isidoro Felcman

Lic. Gustavo Blutman

Lic. Ma. Soledad Méndez Parnes

CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

- 2001-

Introducción

El presente trabajo es parte de una investigación mayor que se encuentra desarrollando en el marco del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. La misma apunta al análisis de la cultura organizacional de la aparato público por lo que el desarrollo de más abajo representa solo una parte de los resultados obtenidos.

En el curso de la investigación hemos abordado el proceso de Reforma del Estado, dentro de este, hemos destinado nuestros esfuerzos al estudio de la cultura organizacional. Hasta el momento esta temática ha sido, escasamente, explorado por parte de la producción académica. Para ello, nuestro principal objetivo ha sido elaborar un diagnóstico del estado de la cultura organizacional en la Administración Pública Central (APC) en Argentina. De todas formas, aspiramos a que el diagnóstico mencionado, lejos de cerrar las discusiones en torno a este problema de estudio, plantee nuevos interrogantes que hagan necesarias otras investigaciones en la materia.

A partir de la crisis del modelo de Estado intervencionista que se profundiza en la década de 1970, distintos gobiernos han intentado y siguen intentando cambios organizacionales en el sector público argentino. La mayoría de ellos, generalmente conocidos como procesos de Reforma del Estado, han sido concebidos desde un paradigma mecanicista que presupone la vinculación inmediata de dos fenómenos que necesariamente se relacionan entre sí: 1. la formulación de políticas públicas y 2. la implementación exitosa de las mismas en acciones eficaces, eficientes y alineadas con los objetivos que los respectivos gobiernos pretenden alcanzar.

Inversamente, nosotros, hemos sostenido como hipótesis que entre la formulación de políticas y su aplicación existen una serie de fenómenos, que englobamos bajo el concepto de cultura organizacional que condicionan la vinculación inmediata entre los dos elementos destacados por el paradigma anterior. Por consiguiente, la cultura organizacional es un factor que puede potenciar u obstruir los procesos de Reforma de Estado concebidos desde el paradigma mecanicista tradicional.

Para la elaboración del diagnóstico hemos utilizado técnicas cuantitativas, esencialmente una encuesta autoadministrada de preguntas estandarizadas, la cual nos ha permitido identificar un conjunto de índices de la cultura organizacional, como ser: los valores laborales, los tipos culturales tanto preferidos como percibidos por parte de los empleados públicos, y finalmente las presunciones básicas subyacentes, que orientan el comportamiento de aquéllos que trabajan en este tipo de organizaciones.

Sostenemos que la elaboración del diagnóstico presenta una doble utilidad. Por un lado, posibilita desarrollar una descripción del estado de la cultura organizacional predominante en la Administración Pública Central, y a partir de ello, subrayar sus atributos más destacados. Por otro lado, dicho diagnóstico nos permite avanzar en la corroboración de hipótesis. Entre ellas, hemos planteado como hipótesis principal que los procesos de Reforma de Estado en la Argentina han tendido a marginar, por no decir desconocer, el papel de la cultura organizacional. Como hipótesis derivada sostuvimos que esta omisión explicaría, parcialmente, la eficacia limitada de dichos procesos en los organismos públicos. En tal sentido, entendemos que existe una relación profunda entre Reforma de Estado y

cultura organizacional. Ello nos condujo a reflexionar sobre el proceso de reforma desde adentro del propio aparato público y a preguntarnos cómo afectó dicho proceso a las personas que trabajan como empleados permanentes allí.

Todo proceso de reforma implica, necesariamente, poner en funcionamiento un conjunto de cambios. En materia de cultura organizacional, esa tarea hubiese implicado modificaciones sustanciales del contenido de la misma. A partir del estudio realizado, señalamos por un lado, que la Reforma del Estado en la Argentina, al menos hasta el momento, no ha incluido en su agenda procesos que faciliten el cambio de la cultura organizacional; y por otro lado, que dicho factor sería elemento sustancial de la conservación de rasgos tradicionales tan arraigados en la misma.

Más aún, creemos que este déficit en la consideración de variables asociadas a la cultura organizacional, denota una contradicción entre: por una parte, el discurso modernizador, sobre el cual se legitiman los procesos de Reforma de Estado y que enfatizan ideas tales como estrategia y racionalidad; y, por otra parte, la cultura organizacional existente que apuntaría en un sentido contrario. Es decir, la cultura organizacional pública no estaría alineada con los objetivos y la estrategia - estructura de la organización

Ahora bien, para incluir la cultura organizacional en el proceso de cambio, es necesario comenzar por la elaboración clarificadora de un diagnóstico. Ello presenta como utilidad el brindarnos un mapa organizacional que muestra, en conjunto, los aspectos visibles e invisibles de la cultura.

Esta investigación se ha concentrado fundamentalmente en la confección de dicho mapa, entendiendo que el conocimiento del mismo es clave para apreciar las limitaciones del proceso de Reforma del Estado en Argentina. De esta forma, hemos intentado dar respuesta a una serie de interrogantes que apuntan a explorar la cultura organizacional del sector público.

Apreciaciones acerca del Marco Teórico: La Cultura Organizacional en las Organizaciones Públicas

Del estudio de los datos obtenidos, podemos concluir que la tesis central en materia de cultura organizacional sostenida por Hofstede (1980), según la cual las organizaciones son de naturaleza *culture - bound*, es aplicable a organizaciones públicas, por las siguientes razones:

1. El conjunto de dependencias funcionales que constituyen el sector público es una organización, y por lo tanto, pueden ser abordados para su estudio desde las teorías de la administración.
2. Como organización se caracteriza por los siguientes componentes estructurales: misión, cultura, gobierno, administración y financiamiento.
3. Todo grupo de personas que se reúnen con algún propósito, define ciertos usos y costumbres e institucionaliza criterios sobre lo que es bueno y lo que es malo, lo aceptable e inaceptable. El conjunto de estos elementos configura modelos mentales, conceptos, hábitos y formas de relación que pueden ser resumidas en la categoría de análisis: cultura organizacional.

En síntesis, creemos que la cultura organizacional influye en:

1. qué valora la gente y cómo se comporta la gente dentro y para con la organización;
2. el tipo de comportamientos que se alientan y se castigan;
3. el grado de compromiso para con la organización;
4. el funcionamiento de la organización, operando de manera invisible sobre los métodos y técnicas de gestión y administración;
5. el cómo se enfrentan los problemas y cómo se piensan las soluciones;
6. la percepción de la realidad organizacional por parte de los que pertenecen a la organización en cuestión;
7. la actitud frente al cambio.

Para que se comprenda el real impacto y la influencia que ejerce la cultura organizacional sobre las instituciones, es necesario aclarar el significado del conjunto de categorías de análisis que hemos utilizado. Sobre la base del trabajo realizado por Felcman (2001), quien ha revisado las distintas perspectivas de análisis del fenómeno de la cultura

organizacional, consideramos que la cultura se compone de elementos y manifestaciones tanto visibles y conscientes como invisibles e inconscientes. Fundamentalmente incluimos dentro de la cultura organizacional a los valores laborales, los tipos culturales y las presunciones básicas.

Los valores laborales son las convicciones que los miembros de una organización tienen en cuanto a preferir cierto estado de cosas por encima de otros. Siguiendo la clasificación elaborada por Felcman (op. cit.) los hemos dividido en : valores laborales básicos (mejora de ingresos, estabilidad laboral, ambiente físico agradable y nivel de estrés), valores laborales sociales (buena relación de trabajo con el jefe, cooperación grupal y tiempo libre), valores laborales de reconocimiento (crecimiento en la carrera, empleabilidad, valorización del trabajo, ser consultado por su superior, trabajar en una empresa importante), valores laborales de autorrealización (que el trabajo de uno sea importante para la organización, trabajo creativo, que el trabajo implique tareas desafiantes, libertad en el ejercicio de las tareas, que el trabajo de uno sea importante para la comunidad, dejar huella, aprendizaje continuo en la realización de tareas y que los objetivos estén claramente definidos).

Como veremos más adelante, los tipos culturales permiten identificar la cultura como paternalista, apática, anómica, exigente e integrativa, según sea la orientación a la gente o a los resultados. Por último las presunciones básicas definen los aspectos más profundos, inconscientes e inalterables de la cultura organizacional.

La población en estudio fue el personal comprendido en el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA), es decir el escalafón de la mayor parte de los empleados de la Administración Pública Central. Se utilizó un cuestionario que fue aplicado a una muestra representativa [1].

Análisis de la cultura organizacional de la Administración Pública Central

El diagnóstico elaborado facilita la lectura y aprendizaje del mapa cultural de la Administración Pública Central. Sobre la base del estudio realizado, hemos concluido que la cultura organizacional pública tiende a asemejarse a modelos organizacionales tradicionales. Ello implicaría que:

1. Lo que se precia y estima incluiría, primero, al conjunto de valores que hemos denominado valores laborales básicos; y en segundo lugar, a los valores laborales sociales, siendo escasa la importancia asignada a los valores de reconocimiento y autorrealización.
2. Los tipos culturales dominantes son los modelos tradicionales, siendo la cultura organizacional predominantemente apática y parcialmente paternalista.
3. Las presunciones básicas indicarían que es destacable la percepción de distancia respecto de los centros y ámbitos en los cuales se concentra el proceso de toma de decisiones y que los niveles de tolerancia de situaciones de incertidumbre tienden a ser bajos.
4. El cambio e innovación organizacional son percibidos con desconfianza y en términos de transgresión, y no como el producto de un desarrollo y maduración institucional.
5. Por todo lo señalado en los cuatro puntos anteriores, y no diríamos nada nuevo a no ser por los constantes intentos de cambio que se han querido efectuar, la APC constituiría un tipo de organización rígida, poco flexible y altamente burocratizada.

A. VALORES LABORALES

Los valores laborales son las convicciones que los miembros de una organización tienen en cuanto a preferir cierto estado de cosas por encima de otro. Los mismos se organizan jerárquicamente en forma articulada, aunque no necesariamente de manera armónica, en un sistema de valores.

La identificación y el análisis de los valores permite trazar mapas valorativos de las poblaciones bajo estudio (ver detalle de valores en Gráfico 1). Asimismo permite medir las brechas entre preferencias y posibilidades que la organización brinda en cuanto a su realización. También la estructura de valores puede estar mostrando de qué forma una organización "moldea" las preferencias de sus poblaciones o si éstas tienen la capacidad de "remoldear" la cultura organizacional vigente.

De esta forma observamos que en el caso de la APC el sistema de valores se presenta en el siguiente orden jerárquico (ver gráfico 2): 1. Valores básicos: 35,58%; 2. Valores sociales: 30,42%; 3. Valores de autorrealización: 18,32% y 4. Valores de reconocimiento 15,69%. Distintas y posibles explicaciones de este esquema mental, hemos hallado en base al análisis realizado. Entre ellas consideramos como las más destacables:

“ La naturaleza pública de la organización y las connotaciones especiales que ello adquiere en el caso argentino. Esencialmente, nos interesa subrayar que desde el inicio de los debates sobre la posibilidad de reformar el Estado Central en la Argentina, se incluyó en la agenda del mismo la necesidad de plantear cambios en la organización de las relaciones laborales. Distintos tópicos fueron ampliamente debatidos y algunos de ellos posteriormente implementados en acciones concretas. Se remarcó la necesidad de profesionalizar y capacitar al empleado público, lo cual hubiese implicado revisar la estructura del SINAPA, por ejemplo introduciendo cambios en el esquema rígido de remuneraciones atado a variables como la jerarquía y la antigüedad y en el cual tienden a no traducirse premios por rendimiento y logros personales.

“ El énfasis discursivo en la necesidad de reformar el Estado, como solución a varios de los problemas que aquejan al país. Más aún el culpar al Estado, particularmente, a la modalidad de Estado intervencionista en Argentina de los males que sufre la población, afectó seriamente la imagen, ya deteriorada, del sector público y con ello la imagen social del empleado público.

“ El sector público se ve seriamente afectado por las medidas económicas adoptadas en los últimos años, entre las cuales se incluyó recortes y ajustes salariales, lo cual limitó la capacidad adquisitiva del empleado público. Asimismo no podemos descuidar el hecho de que el grueso de los empleados públicos pertenecen a los sectores medios de la población, los cuales han padecido un proceso de “empobrecimiento” y restricción en su calidad de vida y poder de consumo.

“ Cuarto, la recesión económica de los últimos 3 años, entre otros factores (globalización económica, revolución tecnológica productiva, etc.), alteró sustancialmente el mercado de trabajo en la Argentina, cuyo principal efecto fue el incremento continuo de la tasa de desocupación.

A partir de lo señalado, creemos que los empleados de la APC trabajan esencialmente para satisfacer sus necesidades básicas. Es decir, para garantizarse un ingreso salarial y estabilidad laboral. La actitud frente a los cambios que plantea la Reforma del Estado es la de aferrarse al pilar y derecho sustancial del esquema laboral del sector, que es la estabilidad del empleado público. En tal sentido, suponemos que los componentes tradicionales de la cultura organizacional pública tienden a limitar la capacidad para asimilar cambios y plantear nuevas alternativas. La cultura, al menos en este aspecto, conduciría a quienes trabajan en el sector a adoptar una postura defensiva vía la revalorización de algunos de sus elementos más característicos.

Por otra parte, creemos que son estos mismos elementos los que actúan de barrera para la absorción de los valores de autorrealización y reconocimiento. Estos últimos, al estar insuficientemente integrados a la cultura organizacional, le son extraños al empleado público, al punto tal, de ni siquiera llegar a reconocer y expresar un claro deseo por ellos. Esto último estaría condicionando su actitud reticente frente al cambio que implicaría, por ejemplo, la incorporación de la flexibilidad laboral en la administración pública. De esta forma, los niveles de individualismo, definido como la necesidad de éxito y de enfrentamiento a desafíos personales, tiende a ser emparentada con lo “privado”, y en consecuencia, como un valor contrario a la esencia de lo “público”. Inversamente, se evidencia cierta tendencia a estimar valores vinculados a una cultura de tipo “colectivista”, lo cual explicaría la preeminencia de los valores sociales.

En otros términos, la organización de las relaciones laborales en el sector público lejos de constituir un incentivo para la superación y el éxito personal, refuerza (conjuntamente con los valores básicos ya mencionados) otros valores como el tener buena relación con el jefe, el ambiente físico agradable y la cooperación grupal. A ello se suman otras variables intervinientes y contextuales que no podemos dejar de desconocer: Primero, las condiciones físicas laborales que tienden a ser, por lo general, poco confortables. Segundo, el nivel de organización interna del empleado público, que se traduce por ejemplo en el nivel de sindicalización y solidaridad interna. Tercero, el elemento político presente e inescindible de la administración pública, que tiende a influenciar en los niveles de paternalismo y clientelismo.

En síntesis, podemos concluir:

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 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 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.

B. TIPOS CULTURALES

El análisis realizado de los tipos culturales permitió por un lado, identificar las percepciones que los empleados tienen sobre el estado cultural actual de la organización en la cual trabajan, y por el otro, conocer sus preferencias en una situación hipotética. Dicho abordaje del tema nos facilitó la construcción de un índice de "frustración organizacional" que mide la distancia entre los tipos culturales existentes y los tipos culturales deseados.

Para el estudio de los mismos hemos trabajado con cinco tipos ideales agrupados a su vez en: **tipos culturales tradicionales** (paternalista, anómico y apático) y tipos culturales modernos (exigente e integrativo). Partiendo de la base de que en el terreno empírico estos tipos no se presentan en forma pura, su utilización como herramienta metodológica permite, identificar el tipo cultural que tiende a predominar en la cultura organizacional.

Asimismo, los hemos clasificado según sea la orientación a los resultados o a la gente, para poder a partir de ello inferir si la administración pública cuenta con un **modelo de gestión orientado normativamente**, o si por el contrario, su modelo de gestión es del tipo gerencial moderno en el cual lo que tienden a prevalecer **son los resultados**.

Paternalista es la cultura que prioriza el 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, etc.

Tanto la cultura apática como la cultura anómica, se desarrollan 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. La mayoría de las organizaciones públicas responden a este modelo de gestión.

La cultura **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 principalmente 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 vínculo 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 colocan un especial énfasis especial en los resultados.

Finalmente, la cultura **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 fluida 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.

Conforme al estudio de los datos obtenidos (ver gráfico 3), hemos corroborado que los tres tipos culturales tradicionales (apático 31,58%, paternalista 23,96% y anómico 17,58%) predominan ampliamente en la cultura organizacional pública; mientras que, los tipos modernos sumados sólo representan el 14% de la muestra. Inversamente, si analizamos las preferencias manifestadas, éstas se inclinan más por los tipos culturales modernos (65,53%). De todas maneras el porcentaje de preferencias a favor de los tipos tradicionales indican una tendencia de casi el 35%. A partir de estos datos podemos extraer como primera conclusión que el índice de frustración organizacional tiende a ser importante, particularmente en los empleados de mayor jerarquía, mayor nivel socioeconómico y nivel de instrucción más alto.

En segundo lugar, el análisis de los tipos culturales refuerzan las conclusiones más relevantes del estudio del sistema de valores laborales, en el sentido de que los procesos de Reforma de Estado poco han impactado en la cultura organizacional del sector público, lo cual quedaría evidenciado por el amplio predominio de los tipos culturales tradicionales y en particular del **apático**. Este tipo cultural pone de manifiesto el alto grado de **rutinización en las tareas**, donde lo importante es cumplir con lo procedimentalmente regulado, y no tanto, con el alcanzar los objetivos y metas propuestos. En consecuencia, las dependencias públicas serían organizaciones caracterizadas por la omnipresencia de reglas destinadas a establecer qué se hace y cómo se hace y no tanto para qué se hace. Los márgenes de flexibilidad y libertad en las tareas tienden a ser escasos. Este conjunto de rasgos, sumados a otros como la disfuncionalidad y la lentitud, son reflejo de un tipo de institución que denota una cultura organizacional, que podemos denominar como "cultura atada a la lógica del expediente", en la cual rigen los parámetros estáticos y marcadamente burocratizados [2]. Para corroborar estas apreciaciones podemos tomar como dato central la respuesta que los encuestados brindaron al preguntarles que aspectos existen en forma más frecuente en su organización. De un listado de 14 ítems que abarcaban distintos aspectos que pueden estar presentes en la estructura de una organización, las dos opciones más seleccionadas fueron: la prudencia en las decisiones y la confiabilidad en los procesos administrativos.

Asimismo, estas apreciaciones tienden también a complementarse con el que realizamos sobre los valores laborales en los siguientes aspectos: Se tiende a reconocer como efecto negativo del tipo cultural apático la baja **motivación** que ejercería sobre sus empleados, limitándolos en el uso de su libertad para la organización de tareas y actividades, como así también en su capacidad creadora e innovadora. Como resultado, en este tipo de organizaciones existiría una mayor desconfianza respecto de las posibilidades de alcanzar el desarrollo personal y la autorrealización en el ámbito laboral.

Un dato que puede llamar la atención del lector es el porcentaje (18%) obtenido por el tipo cultural **anómico**, en el sentido de que los rasgos del tipo apático tienden a ser diferentes a los de la anomia. No obstante, creemos que diversos factores nos ayudan a comprender esta situación. Primero, el énfasis en los procedimientos y en el contenido normativamente regulado de las tareas no significa necesariamente claridad de metas o propósitos ni de misión. Segundo, la Reforma del Estado si bien creemos no habría incidido en un cambio desde el tradicionalismo cultural hacia la adopción de modelos modernos, si habría elevado los niveles de incertidumbre, y en consecuencia los de anomia.

En relación con lo mencionado, consideramos que la Administración Central corresponde al tipo de organización en la cual la orientación hacia los objetivos y metas es vaga y que dicha vaguedad y ambigüedad tiende a aumentar en la definición y reconocimiento de los objetivos y pautas estratégicas de largo plazo. Para el grueso de la teoría de la administración, toda organización se caracteriza por su capacidad para definir una **misión** propia, la misma encuadra a los propósitos y metas perseguidas. Estos componentes organizacionales mantienen una estrecha relación con otros elementos, como ser la **visión y la dirección estratégica** de corto y principalmente de largo plazo. A su vez, se tiende a considerar que la claridad en las metas y en la visión es característico de organizaciones modernas con modelos de gestión orientados a los resultados.

Por las respuestas obtenidas en la encuesta, podemos sostener que estos rasgos no reflejan la realidad de la cultura organizacional de la administración pública central en nuestro país. Casi la mitad de los encuestados manifiestan su desacuerdo respecto de la existencia de propósitos orientadores de largo plazo. Más de la mitad afirman que no hay una estrategia clara para el futuro y que la estrategia existente no conlleva a cambios en la forma de trabajar. Estas posiciones se ven reforzadas cuando el 53% de los empleados rechazan la afirmación según la cual todos ellos comparten la misma visión acerca de cómo va a ser la organización en la cual trabajan en el futuro. Todas estas respuestas encuentran su más clara definición en la percepción de los propios empleados respecto de la motivación que ejerce la visión sobre ellos: casi el 68% considera que el nivel de entusiasmo y motivación de la visión organizacional sobre los empleados es baja [3].

Otros indicadores que también encuentran vinculación y puntos de contacto con la misión y visión organizacional son: el **grado de consenso** y la circulación interna de la información. Al respecto, hallamos que, mayoritariamente los empleados manifiestan la dificultad para llegar a un acuerdo respecto de los objetivos perseguidos y a la forma de solucionar temas problemáticos. Asimismo, la encuesta evidencia la existencia de subculturas organizacionales ya que por ejemplo, más de la mitad de los encuestados consideran que la gente de distintas áreas no tiende a compartir una visión común y remarcan los obstáculos para coordinar proyectos entre unidades y departamentos distintos.

En materia de **circulación de información**, más del 40% de los empleados plantean en que la dirección no expresa públicamente sus objetivos y que la circulación libre de información se restringe a las personas de confianza y que la información que se divulga es esencialmente aquella que establecen las normas y procedimientos.

Por otra parte, las organizaciones con culturas modernas tienden a estructurar **mecanismos de evaluación** como parte del propio proceso de gestión. En la Administración Pública Central dichos mecanismos no parecen ser tan importantes y más del 50% de los encuestados estiman que no existe en la organización pautas de evaluación que permitan comparar los resultados efectivamente alcanzados con las metas fijadas. Asimismo, más del 60% remarcan que el sistema de evaluación del desempeño vigente en la APC no sólo no contribuye a incentivar la labor

de los empleados, sino que tampoco refleja el esfuerzo y la dedicación de los mismos en la realización de sus tareas. A su vez, el 66% considera que la evaluación no se ajusta a patrones de objetividad sino que depende principalmente de la discreción del evaluador.

La actitud reticente y desconfiada hacia el **cambio** queda evidenciada en las respuestas de los empleados. A saber, aproximadamente el 50% considera que no existe facilidad para cambiar la manera de hacer las cosas, que en general no están preparados para responder a los cambios, lo cual queda corroborado por la resistencia interna que enfrentan los intentos de innovación. De esta manera, se explica la baja tendencia a imaginar cambios, la falta de inquietud para aprender cómo enfrentar lo nuevo y la preferencia destacada por los empleados respecto de la adopción de cambios institucionales en forma gradual. Pensemos que el gradualismo puede ser percibido por el sentido común de la gente como sinónimo de mayor control y menor sorpresa; y en consecuencia equivalente de mayor seguridad.

Otros datos que se desprenden de la encuesta y que enfatizarían esta desconfianza hacia el cambio serían la baja presencia de una mentalidad abierta y de necesidad de aprendizaje permanente, pero sobre todo, la voluntad y el deseo reconocido por el 51% de los encuestados de seguir trabajando en la organización hasta llegar a la edad jubilatoria. Únicamente el 12,5% de los empleados manifestó su deseo de trabajar en la administración pública menos de 2 años.

El **sistema de remuneración** también puede ser evaluado como indicador del modelo de gestión. En tal sentido, observamos una tendencia importante por parte de los empleados públicos a defender el sistema existente en la APC de remuneración fija de salarios según nivel de escalafón. Este factor nuevamente estaría condicionando la asimilación de valores vinculados a la autorrealización y a modelos de gestión modernos en base a resultados, en los cuales se tiende a premiar el esfuerzo y los logros individuales, siendo el aumento de salarios uno de los mecanismos de incentivación y premio más expandido.

En cuanto a la **relación entre empleados y superiores** también encontramos ciertas paradojas al momento de procesar los resultados hallados. Algunos pueden ser interpretados como indicadores del paternalismo presente en la APC. Por ejemplo, el 60% de los encuestados consideran que en las dependencias en las cuales trabajan existe margen para congraciarse con sus superiores y para que el contenido de las tareas sean determinadas en forma discrecional por sus jefes.

No obstante, otras respuestas, conducen a inferir que **el temor** también tienen su lugar ganado en la cultura organizacional pública, en especial frente a la relación con el jefe superior [4]. Aproximadamente el 70% estima que las buenas ideas no son preferidas si éstas significan estar en desacuerdo con el jefe. El 55% admite sentir con frecuencia temor de expresar desacuerdos con sus superiores. Y por ejemplo, menos del 10% de los encuestados consideran que la gente que trabaja en sus dependencias siente que integra una gran familia. Este último dato, junto con otros como por ejemplo la restringida circulación de la información nos estaría indicando que la orientación hacia la gente es baja y ello explicaría en parte su deseo por trabajar hipotéticamente en una organización con un modelo de gestión más integrativo.

Del conjunto de resultados hallados a cerca de la percepción del tipo cultural predominante en la APC, por un lado y de aquellos que nos indican hacia donde se dirigen las preferencias de los encuestados podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. Mientras que la descripción refleja claramente que los tipos culturales dominantes en la APC son los tradicionales (73,14%); la escala de preferencias se orienta hacia los tipos modernos (64,6%). Por lo cual podemos inferir que el **índice de frustración** es importante. Es decir, los empleados preferirían que las unidades funcionales en las cuales desempeñan tareas pudiesen desarrollar y caracterizarse por rasgos culturales distintos a los existentes, con algunas excepciones como por ejemplo el sistema de remuneraciones, tema al cual ya nos hemos referido en párrafos anteriores.

2. El nivel de frustración tiende a ser más destacado en los empleados que ocupan los escalafones jerárquicos más altos, con mejor nivel socioeconómico y mayor nivel de instrucción.

3. Indicadores que interpretamos que con mayor claridad expresan este índice de frustración: Al preguntarles sobre los rasgos del tipo de trabajo que preferirían las opciones seleccionadas con mayor margen fueron: el aliento a las iniciativas personales y el aprendizaje continuo, la innovación permanente y la cooperación en la realización de tareas, entre otras.

C. PRESUNCIONES BÁSICAS

De los distintos índices existentes de presunciones básicas, hemos trabajado explícitamente con dos: power distance index y el uncertainty avoidance index. El primero de ello mide la distancia percibida por los empleados respecto su situación personal y ubicación dentro de la organización y el centro de toma de decisiones; mientras

que el segundo índice mide la tolerancia frente a situaciones de incertidumbre o el grado de control de la incertidumbre. Estos componentes de la cultura organizacional explican imperceptiblemente e inconscientemente los tipos culturales y los valores laborales reconocidos, en mayor o menor grado, por los empleados públicos. En tal sentido, creemos que debería existir cierto margen de coherencia entre estos tres elementos estructurales de la cultura organizacional.

Para el análisis de las presunciones básicas, partimos de una hipótesis según la cual: las organizaciones burocráticas en comparación con otros tipos de organizaciones, tienden a influir y condicionar fuertemente la cultura organizacional y en especial este tipo de índices. Esto quedaría corroborado por los datos obtenidos de los cálculos estadísticos según los cuales el índice de power distance alcanza prácticamente un 50% y el de uncertainty avoidance es cercano al 36%. Ahora bien cuando analizamos y traducimos estas tendencias porcentuales en palabras encontramos que:

1. La jerarquía incide en el índice de power distance, generando el fenómeno descrito por Hofstede: *"quienes ostentan posiciones jerárquicas tienden a generar un menor power distance que quienes no tienen personal a cargo"*.
2. En igual sentido el nivel socioeconómico y el grado de instrucción alcanzado también tienden a condicionar inversamente el índice de power distance.

En otras palabras, podría pensarse que la jerarquía como el status alcanzado por parte de los empleados públicos en la escala de estratificación social, contribuiría significativamente a reforzar una suerte de división de tareas entre quienes están en mejor y peor situación relativa en torno a estas variables. De tal forma que los de mayor nivel jerárquico, mayor nivel socioeconómico e instrucción, estarían dedicados a ordenar y decidir y así respondería su mapa cultural; en cambio, aquellos que están posicionados negativamente obedecerían y acatarían.

Existe una fuerte tendencia en las respuestas brindadas por los empleados a asociar el centro de toma de decisiones en los niveles donde circula la mejor información. Niveles que a su vez son vinculados con el núcleo de confianza íntimo del superior. Esto incidiría en el modelo de gestión organizacional de la APC, que como ya hemos remarcado al interpretar los tipos culturales predominantes, se caracterizaría por la escasa orientación a la gente y los bajos niveles de integración. Asimismo casi el 60% de los encuestados estiman que el proceso de planificación tiende a dejar afuera a gran parte de los empleados y que el nivel de autonomía para realizar tareas es bajo. Suponemos que estas respuestas inciden en gran grado en la percepción del power distance.

Respecto del índice de uncertainty avoidance, numerosos son los indicadores que nos llevan a concluir que el 36% indica que el nivel de tolerancia frente a la incertidumbre puede ser traducido como al menos significativo. Creemos que ello tiende a complementarse con el modelo de gestión orientado por normas y la apatía como tipo cultural predominante. Este patrón de cultura organizacional como ya destacamos genera efectos nocivos para el desarrollo de rasgos organizacionales asociados a la innovación, la creatividad, el reconocimiento personal, la superación propia, la necesidad de aprendizaje, entre otros factores. Ello sumado a la rutinización de las tareas, al estilo de planificación de las tareas, la falta de misión y visión de largo plazo, el estilo de conducción tienden a generar mayor temor para enfrentar situaciones de incertidumbre en quienes trabajan en este tipo de organizaciones. Consideramos, en este sentido, que el temor elevaría los niveles de intolerancia frente a la incertidumbre y la necesidad de controlar el cambio.

Otro indicador que pone de manifiesto la actitud reticente frente a la incertidumbre estaría dado por la escasa predisposición a modificar el contenido de tareas según las circunstancias. El carácter rutinario y normativamente enmarcado del contenido de las labores, la confiabilidad excesiva en los procesos administrativos y la excesiva prudencia en las decisiones, no dejan espacio para la flexibilidad, entendida como la facultad que hace de las instituciones modernas, no tanto organizaciones adaptadas al cambio sino organizaciones adaptables.

BIBLIOGRAFIA

Felcman, Isidoro (1992), "Reforma del Estado" Editorial Galerna, Buenos Aires, Argentina.

Felcman, Isidoro (2001) en colaboración con Gustavo Blutman y Soledad Mendez Parnes, "Construcción de un marco teórico para el análisis de la cultura organizacional". Documento de Trabajo nro. 1, Centro de Investigaciones en Administración Pública, Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Hofstede, Geert, (1980) "Culture 's Consequences", Sage, Londres, Reino Unido.

Hofstede, Geert, (1992) "Culturas Organizacionales", Alianza Editorial, Madrid, España.

Kilmann y otros, (1985), "Gaining Control of the Corporate Culture", Jossey Bass, San Francisco, EE.UU.

Schein, Edgar, (1990) "Corporate Culture, Survival Guide". Jossey Bass, San Francisco, EE.UU.

Schein, Edgar (1992), "Organizational Culture and Leadership", Jossey Bass, San Francisco, EE.UU.

RESEÑA BIOGRAFICA

Isidoro Felcman, Contador Público, Profesor Titular e Investigador UBA, Director del Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Gustavo Blutman, Licenciado en Ciencia Política, Licenciado en Sociología, Magister en Administración Pública. Investigador principal y Profesor adjunto, Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Lic. María Soledad Méndez Parnes, Investigadora tesista UBACYT. Coordinadora Técnica del CIAP. Profesora adjunta de Teoría Política y Derecho Público, FCE, UBA

Dirección: Inst. Inv. Adm. – CIAP. Córdoba 2122 2º piso. Buenos Aires, Argentina Código Postal 1120. Tel: 5411-43706149. e-mail: pblutman@econ.uba.ar

RESUMEN

Nuestro interés se centra en el relevamiento de las culturas organizacionales públicas (en este caso de la Administración Pública Central) a través de un estudio empírico asentado en la aplicación de técnicas cuantitativas. Basándose en el marco teórico brindado por Edgar Schein y Geert Hofstede, el concepto de cultura organizacional se relaciona con los niveles más profundos de presunciones básicas y creencias que comparten los miembros de una organización, las cuales operan inconscientemente y definen la visión que dicha organización tiene de sí misma y de su entorno. La elección del aparato público centralizado radica en que comparado con otros ámbitos es el más regulado, el más diverso en cuanto a la multiplicidad de funciones que deben dar respuesta a un gran número de demandas y es el lugar donde los objetivos sociales pueden pasar a ser objetivos individuales del agente. En este sentido, pretendemos encontrar respuesta a distintos interrogantes. Entre ellos, qué modelos de culturas organizacionales predominan en la Administración Pública Central, semejanzas y diferencias entre sus distintas dependencias y como impacta la cultura organizacional en la posibilidad de freno o impulso de los procesos de reforma de Estado como en su calidad de gestión.

El esquema teórico se sustenta con el análisis de: 1) los valores laborales, que son las convicciones que los miembros de una organización tienen en cuanto a preferir cierto estado de cosas por encima de otros. Se dividen en : básicos, sociales, de reconocimiento y de autorrealización, 2) los tipos culturales que permiten identificar la cultura como paternalista, apática, anómica, exigente o integrativa, según sea la orientación a la gente o a los resultados y por último 3) las presunciones básicas, que definen los aspectos más profundos, inconscientes e inalterables de la cultura organizacional.

GRAFICOS

[1] La cantidad de casos fueron 390 y se contó con la ayuda para el diseño de la muestra del Instituto de Estadística y Matemática Actuarial de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Tanto para la elaboración como para la recolección de datos y el análisis participaron un grupo de alumnos y graduados de la Universidad.

[2] Al preguntarle a los encuestados respecto del contenido de tareas que existe en la organización en las cuales trabajan el 44,6% afirmó que el mismo es en general rutinario y el 22,7% manifiesta que el contenido estaría fijado según el criterio del jefe. Solamente el 6,9% sostiene que el contenido de las tareas se caracteriza por la creatividad y la innovación.

[3] A penas el 2,6% de los encuestados califica el contenido de las tareas como desafiantes y competitivas, y el 6,9% de creativas e innovadoras.

[4] Cabe aclarar que al preguntarles a los empleados en forma directa si se siente con frecuencia nervioso o tenso en su trabajo, más de la mitad evaluó que pocas veces experimenta esas sensaciones, el 22,3% admitió sentirse con frecuencia nervioso y únicamente el 8,7% consideró que ese es su estado habitual.