

III Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, Temuco, 1998.

# **Perspectivas Interpretativas para el Conocimiento de la Cultura Organizacional de Sistemas Públicos del Ámbito Local.**

Rodrigo Flores Guerrero.

Cita:

Rodrigo Flores Guerrero. (1998). *Perspectivas Interpretativas para el Conocimiento de la Cultura Organizacional de Sistemas Públicos del Ámbito Local. III Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, Temuco.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/iii.congreso.chileno.de.antropologia/102>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/evbr/hUW>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## SIMPOSIO

# CULTURA ORGANIZACIONAL Y MODERNIZACION DEL ESTADO



## *Perspectivas Interpretativas para el Conocimiento de la Cultura Organizacional de Sistemas Públicos del Ámbito Local.*

Rodrigo Flores Guerrero\*

### *1. Contextos y perspectivas*

Se ha convertido en una idea bastante común hacia fines de esta década, por la literatura especializada, la afirmación según la cual ya no es posible comprender a las organizaciones solamente tomando en cuenta sus características formales y manifestaciones más racionales; muy por el contrario, se aprecia la coexistencia de diversas lógicas y variadas dimensiones de sentido en su interior. Simultáneamente, se ha comenzado a pensar a las organizaciones como verdaderos sistemas sociales, los cuales se encuentran dotados de procesos de socialización, normas y estructuras formales e informales más o menos delimitables. Es precisamente dentro de este contexto donde, a nuestro entender, adquiere sentido el concepto de cultura. Si entendemos a las organizaciones como sistemas sociales, entonces es posible suponer con precisión que poseen características culturales y de esta manera explicar mejor sus componentes informales e

irracionales.

Si somos partidarios de la afirmación según la cual las organizaciones implican culturas, entonces es posible aplicar la gran variedad y riqueza terminológica que los antropólogos - estudiosos preferentes y no pocas veces exclusivos de esta construcción social - han desarrollado a lo largo de toda su existencia como disciplina. Tal terminología implica tomar en cuenta dimensiones que apuntan hacia valores, creencias y significados; del mismo modo implica considerar que las organizaciones guardan leyendas, mitos, cuentos y que se encuentran adornadas con ritos y ceremonias.

Sin embargo, estas características, a nuestro entender, parecen formar parte del funcionamiento mismo de todo sistema organizacional, por lo que su utilización no se trata de una idea completamente novedosa o exclusiva de este fin de siglo. Por lo menos, durante los últimos cincuenta años, varios pensadores que trabajaron en el campo de las organizaciones han presentado estudios que apuntan a dimensiones sino similares, por lo menos

\*Antropólogo Social y Magister (c) en Antropología y Desarrollo (Universidad de Chile). / Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Av. Capitán Ignacio Carrera Pinto 1045, 2º piso, Ñuñoa, Santiago (562)6787757 / rfloresg@netscape.net

\*\*Simposio sobre "Cultura Organizacional y Modernización del Estado", miércoles 11 de noviembre de 1998, 9:00 hrs. Sala Auditorio

bastante parecidas<sup>(1)</sup>.

Como antecedente del término cultura en el ámbito de administración de recursos humanos, surgió la intelección denominada clima laboral, que predominó en las décadas de los años 1970-'80. Podemos señalar que existe cierto consenso en entender por clima a la reacción que posee la membresía de una institución a determinadas situaciones que las afectan, al conjunto de condiciones que existen en la organización y que tienen impacto en el comportamiento de los individuos, lo cual permite hacer comprensible las variaciones y los niveles de estabilidad que muestran los grupos humanos y sus patrones de conducta laboral.

Como puede apreciarse en esta escueta conceptualización, la noción de clima se encuentra bastante ligada a la escuela cognoscitiva de cultura. Se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que muchas de las obras que tratan sobre el clima laboral han sido las primeras - y durante mucho tiempo las únicas - que intentaron dar una base sólida a la noción de cultura en organizaciones. Sin embargo hoy se concibe que un concepto con el nivel de superficialidad presentado por aquél, no deja comprender adecuadamente las dinámicas inherentes a estos sistemas sociales, las cuales poseen niveles mayores de profundidad y complejidad, y por tanto trascienden el carácter individual<sup>(2)</sup>.

No es sino hasta el año 1979 en que se publica el artículo de Andrew Pettigrew "On studying organizational cultures" en la revista especializada *Administrative Sciences Quarterly*, que se emplea en toda su extensión el término cultura<sup>(3)</sup>. Al año siguiente, aparece en la revista *Business Week* un artículo sobre las "culturas corporativas" que despertó gran interés en el campo de la administración, lo que llevó a que se publicaran varios libros clásicos y connotados sobre el tema, como el de Deal y Kennedy denominado "Culturas Empresariales" (1982) y el de Peters y Waterman llamado "Investigaciones de la Excelencia" (1982). A raíz de esto observamos una verdadera avalancha de artículos y obras, que incluyen un número especial sobre el tema en *Administrative*

*Science Quarterly* (septiembre de 1983) y en *Organizational Dynamics* (otoño de 1983).

En el mundo de habla castellana, a partir del año 1988, al publicarse el libro "Cultura Organizacional y Liderazgo" de Edgar Schein, se produce una verdadera consolidación del término. Desde entonces, pasa a adquirir mayor fuerza el concepto de cultura, al permitir entre otros factores comprender y predecir efectos en la implementación de estrategias y/o políticas necesarias para el "progreso" de la organización, valorar y responder a los fenómenos de cambio interno, determinar las coordenadas del clima que define los vínculos sociales entre sus miembros, comprendiendo el concepto de eficacia que la sostiene, y por medio de él, incidir en los sistemas de recompensas más acordes.

Como señalé anteriormente, es común presentar hoy día a las organizaciones como poseedoras de características culturales intrínsecas. Desgraciadamente, desde nuestra perspectiva, la masificación y popularidad de estas ideas, posee el peligro manifiesto de transformar un fenómeno complejo pero asible, difícil pero germinativo; en uno superficial, vacío y carente de sentido. Es más aún, con honrosas excepciones, toda la agitación, revuelo y expectación que se ha formado alrededor del concepto de cultura en organizaciones, no posee hasta el momento el apoyo de ninguna corriente de pensamiento, ni tampoco de investigaciones realizadas en el campo de la antropología sociocultural, campo de donde nace el término. Esta falta de dinamismo al interior de nuestra propia disciplina, es la que intentaremos subsanar en este texto, intercalando nuestros propios conceptos y experiencias al abordar esta temática.

## 2. La cultura de las organizaciones

Es bastante claro para el mundo de las ciencias sociales, que el término "cultura" tiene su origen en el campo disciplinario desarrollado por la antropología sociocultural. Los estudios e investigaciones que se realizaron desde

<sup>(1)</sup>Por lo menos, desde las investigaciones realizadas por Mayo en la Western Electric, se han tomado en cuenta estas dimensiones en las organizaciones. Sin embargo, uno de los estudios pioneros en el tema corresponde al libro de Elliot Jacques "The changing culture of a factory", publicado el año 1951, el cual establecía que "La cultura de la fábrica es su forma habitual y tradicional de pensar y hacer las cosas, que comparten en mayor o menor grado todos sus miembros y que deben aprender sus nuevos miembros y al menos aceptar en parte, con el fin de ser aceptados en el servicio de la firma. En este sentido, la cultura cubre una amplia línea de conductas: los métodos de producción, las habilidades y los conocimientos técnicos del trabajo, las actitudes hacia la disciplina y el castigo, etc." (Cit. Denison, 1991:25).

<sup>(2)</sup>La superficialidad se refiere a que las indicaciones acerca del clima organizacional se encuentran ancladas a las - siempre inestables - percepciones que posee la membresía con respecto a su entorno laboral.

<sup>(3)</sup>Pettigrew (1979) define la cultura de las organizaciones como "el sistema de significados dados públicamente y aceptados colectivamente que operan para un grupo dado en un tiempo dado". Aquí se aprecia el énfasis en el carácter compartido -común con el concepto de clima- y también la importancia otorgada al aspecto cognitivo - simbólico.

fin del siglo pasado hasta el presente sobre sociedades "primitivas" (habitantes de regiones de África, América, Asia y Oceanía), revelaron para el mundo occidental la existencia de formas de vida que no sólo diferían de las sociedades tecnológicamente más "avanzadas" de América y Europa, sino que con frecuencia, también eran muy diferentes entre sí. Se acuñó el término cultura al interior de esta ciencia, entonces, para definir de una forma muy amplia y con un sentido holístico, las cualidades sociales de un grupo humano específico que se transmiten de una generación a otra.

No obstante, desde hace bastante tiempo que las investigaciones realizadas por diferentes autores en torno al fenómeno han vinculado, en mayor o menor medida, estas intelecciones. Por ejemplo, para autores como Schein o Bennis, una organización es un sistema social que contempla metas precisas, las cuales son expresiones funcionales de los valores y mitos justificados de la sociedad circundante.

Para otros, las organizaciones son una especie de producto de interacción dialéctica con el ambiente, pero la cultura es solo uno de los factores influyentes de contingencia. Pueden constituir subculturas un poco diferentes de su sociedad, pero tienden más bien a encontrarse en correlación. Aquí encontramos a las teorías de contingencia (Thompson, Perrow, Lawrence y Lorsch, etc), los estudios interculturales de organizaciones (Dore, Tracy y Azumi, Pascale, etc), y la perspectiva de sistemas sociotécnicos (Emery y Trist, Miller y Rice).

Para los estudiosos del clima laboral (Evans, Campbell, James y Jones, De Cotüs y Koys, Schneider, Payne y Pugh, etc), la cultura se define como una percepción duradera y general de las características de la organización. Su función primordial es influir en el comportamiento individual hacia los modos de acción que convienen a la organización y sus objetivos.

Quienes comparten el interés por los modelos de aprendizaje (Argyris y Schön, Hedberg, Arrow, Heiris y Pherson, Hedberg y Jönsson), ven a las organizaciones como productos sociales basados en los mapas colectivos de cognición que poseen sus miembros, los cuales proporcionan una especie de "esquema" o "filtro" de la realidad fenoménica, necesario para la acción organizacional.

Hay quienes ven que las organizaciones constituyen lugares de intersección y de sincronización de funciones individuales de utilidad, donde las micromotivaciones de

los empleados se amalgaman en una especie de macrocomportamiento organizacional, gracias a la elaboración de estructuras cognitivas que sirven para la predicción recíproca de comportamientos; en este sentido, el grado de participación de los miembros es proporcional al interés que allí encuentran, como lo indican las organizaciones de tipo A (Ouchi y Jaeger, etc) o los mapas de causalidad y de equivalencia recíproca (Weick, etc).

Producto de su historia y de las ideologías de los funcionarios dominantes, ciertos autores consideran que una organización implica un sistema simbólico que interpreta las acciones de los miembros y solicita su compromiso. En este sentido, las organizaciones son construcciones sociales intersubjetivas provenientes de la decodificación continua de acciones e interacciones por parte de sus miembros, como lo ha señalado la Escuela institucionalista (Selznick, Clark, Rhenman, Pettigrew, Eldridge y Crombie, etc) y los estudios ya clásicos desarrollados por la fenomenología, el interaccionismo simbólico y la etnometodología (Goffmann, Turner, Brown, Garfinkel, Morgan, Smircich, etc).

Como puede apreciarse desde los antecedentes aquí planteados, los modelos utilizados para entender a las organizaciones y su cultura, desde la década de los años '80 en adelante, no han partido desde su erudito origen antropológico, muy por el contrario, diversos autores provenientes de otras disciplinas sociales han rescatado el término y entusiasmados por la capacidad explicativa del constructo, lo introdujeron en el campo de la ciencia administrativa general. En este sentido, no es de extrañar que el término fuese utilizado de variadas formas - más o menos complejas - y apuntando a diversas y múltiples dimensiones. Por medio de esta vía, el interés que despierta la cultura empresarial desde hace más de quince años, puede ser caracterizado por una curiosa mezcla de puntos de vista - muchos de ellos extremadamente divergentes entre sí - que tuvo por resultado la falta de existencia de un consenso explícito sobre su definición entre los científicos de la administración<sup>(4)</sup>.

Lo que a continuación realizaremos es plantear una breve - pero no menor - nomenclatura acerca del concepto de cultura, que permita acercarnos adecuadamente a la complejidad que reúne. En este sentido, diferenciaremos por lo menos tres formas de abordar el concepto por los especialistas.

<sup>(4)</sup>Lo que, sin embargo, no impidió su utilización de forma libre y espontánea.

## *La Cultura como una forma de*

### *Análisis Organizacional*

En primer lugar, podemos señalar que los especialistas han observado la cultura desde una perspectiva más bien analítica, es decir orientada hacia la investigación y comprensión de los fenómenos organizacionales y de sus procesos internos. En este sentido, algunos estudiosos ven la cultura como una herramienta administrativa donde se desarrollan amplios valores (Allen y Kraft, 1982; Bryman, 1984; Peters y Waterman, 1982), o como una concepto que permite una comprensión adecuada de procesos organizacionales claves (Barczak, Smith y Wilemon, 1987; Zeira y Avedisian, 1989). Del mismo modo, otros autores han intentado establecer relaciones causales entre la cultura y una variedad de efectos organizacionales, como el impacto de la cultura en la socialización y la acumulación de las distintas instituciones (Hebden, 1986), la mitificación y revitalización (McWhinney y Batista, 1988), la motivación individual y grupal (Kanter, 1977; Mills y Tancred, 1992) y la innovación (Feldman, 1989).

Un ejemplo fácil de rescatar, corresponde a la definición de cultura propuesta por Geert Hofstede. (Hofstede et.al., 1990) aluden a las manifestaciones de la cultura en las organizaciones y hacen referencia a los valores, símbolos, héroes y rituales, siendo estos tres últimos agrupados bajo el término "prácticas". Los valores son entendidos como "el núcleo de la cultura... en términos amplios, sentimientos no específicos de lo bueno y lo malo, bello y feo, normal y anormal, racional e irracional, sentimientos que son a menudo inconscientes y raramente discutibles, que no pueden ser observados como tales pero que se manifiestan en distintas conductas" (Hofstede et.al., 1990:291).

Las prácticas "... son visibles a un observador aunque su significado cultural se encuentre en la manera en que son percibidas por los miembros de la organización... describen lo que la persona siente que 'es' " (op.cit., pp.291-294). Las prácticas están conformadas por símbolos "palabras, gestos, imágenes u objetos que contienen un significado particular dentro de una cultura"; héroes "personas, vivas o muertas, reales o imaginarias, que poseen características altamente apreciadas en la cultura y que por lo tanto sirven como modelos de conducta"; y rituales "actividades colectivas que son técnicamente superfluas pero socialmente esenciales dentro de una cultura, por lo tanto, son desarrolladas por su propio fin" (op.cit., p.291).

## *La Cultura como forma de Cambio*

### *Organizacional*

En segundo lugar, es posible encontrar la utilización del concepto cultura como si se encontrase ligado estrechamente a la administración de empresas en general y de los recursos humanos en particular. En este sentido, algunos autores ven el constructo como si se tratase de una "variable", una especie de herramienta efectiva de cambio para las organizaciones.

Desde esta perspectiva, un gran número de investigadores pertenecientes al campo de la ciencia administrativa busca cambiar o dirigir la cultura de las instituciones con el fin de acomodar un plan estratégico viable que permita alcanzar la "organización eficiente", aumentando la productividad de las corporaciones, por ejemplo el rendimiento financiero (Siehl y Martin, 1990), o lo que Kanter (1983) planteó al indicar que las transformaciones exitosas de la empresa dependen de las culturas que fomentan la innovación y las actividades emprendedoras.

Para este fin, los autores han creado caracterologías de culturas fuertes o débiles, de acuerdo a supuestos compartidos y capacidad de adaptación para llevar a cabo las metas administrativas (Beer et.al. 1990; Fitzgerald, 1988; Denison, 1990; Meyersen y Martin, 1991; Frost et.al., 1991; Kotter y Heskett, 1995).

Detengámonos un momento y analicemos este último punto. La literatura especializada ha señalado hasta el cansancio que la cultura de una organización puede ser tematizada en el marco de un espectro de teorías que, por una parte, sostienen que en toda organización es posible identificar la presencia de patrones integradores que facilitan la cristalización de consensos y de coherencia organizacional, y en el otro extremo del continuum, teorías que sostienen dinámicas de diferenciación interna como el patrón básico del operar de estos sistemas sociales. Ejemplificando lo anterior, para Meyersen y Martin (1991) existen - por lo menos - tres perspectivas dominantes en las investigaciones sobre cultura organizacional:

- Integración o consistencia entre diversas manifestaciones culturales, consenso organizacional respecto de la interpretación de tales manifestaciones y claridad; donde los integrantes de la cultura están de acuerdo en qué deben hacer y por qué vale la pena hacerlo;
- Diferenciación, que observa las manifestaciones culturales como inconsistentes unas de otras - el

consenso sólo existe dentro de límites subculturales, pero fuera de ellos surge la ambigüedad, pudiendo existir armonía, conflicto o indiferencia entre ellas (cit., Frost et al., 1991) -; y

• Fragmentación, visualiza la ambigüedad como un aspecto inevitable de la vida contemporánea, donde la investigación del observador se centra en la expresión de la ambigüedad, coexistiendo el consenso y el disenso. La Cultura como modelo simbólico - cognitivo

Y por último, se ha extendido la idea según la cual la cultura puede ser vista como una forma que permite crear un sentido cognitivo compartido al interior de una organización. En estos estudios sobre la cultura de las empresas, algunos autores la conciben como un sistema simbólico, del cual se puede explorar una tipología de múltiples niveles, la cual avanza desde un extremo de suposiciones abstractas e inconscientes hasta expresiones más concretas y conscientes (Martin, et al, 1983; Frost et.al. 1991; Smircich, 1983; Schein, 1988; Hatch, 1993)<sup>(5)</sup>.

Una de las definiciones más aceptadas de cultura, la presenta Edgar Schein al definirla como un "... modelo de presunciones básicas - inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo dado al ir aprendiendo a enfrentarse con sus problemas de adaptación externa e integración interna - que hayan ejercido la suficiente influencia como para ser válidas y, en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas" (Schein, 1988:26). Hatch (1993), desde perspectivas simbólico-interpretativas, visualiza cambios en la interpretación de Schein, transformándolos en términos procesuales: el primero de ellos, relacionado con la introducción de símbolos como un nuevo elemento, y el segundo son los elementos de la cultura - supuestos, valores y artefactos - de manera que toma relevancia las distintas y variadas relaciones que se establecen entre ellos.

### ***3. Una proposición para abordar la cultura en organizaciones***

Las expresiones que anteriormente hemos vertido para significar el término cultura en organizaciones, generalmente han partido desde estudios e

investigaciones de carácter aplicado, ligados al ámbito de la administración y de los recursos humanos, careciendo de conceptualizaciones teóricas sólidas y muchas de ellas sacadas de contexto y utilizadas arbitrariamente. Para subsanar lo anterior, no parece de menor importancia dirigir la mirada al campo de estudio antropológico, con el objeto de rescatar la experiencia que nuestra disciplina presenta en la utilización del concepto.

Los antropólogos, desde hace bastante tiempo han estado particularmente interesados en revelar las dinámicas y a veces contradictorias interrelaciones que se producen entre los diferentes aspectos de la cultura, tales como experiencias intersubjetivas, interpretación simbólica, reflexión y representación de dichas experiencias y el desarrollo específico de las estructuras políticas, económicas, sociales y las alianzas de poder, etc.

Sin embargo, al observar con detención su campo de interés, nos damos cuenta inmediatamente de la existencia de una multiplicidad de explicitaciones teóricas y sus derivadas metodologías que han sido utilizadas, de distintas formas y en diversos contextos, para hacer frente a los fenómenos propios de su objeto de estudio. Dependiendo del lugar hacia donde dirijamos nuestra mirada, observaremos variados conceptos del término cultura, incluyendo la particular definición empleada por cada una de sus escuelas.

No obstante, la falta de unidad en torno a un concepto común no debe desalentarnos, muy por el contrario, debemos indicar que la variedad denominativa apunta a las múltiples dimensiones que ilumina. Para nosotros este fenómeno puede ser interpretado como la distinción que propone un observador externo - un investigador, consultor o un miembro de la organización -, la cual inunda de contenido a fenómenos muchas veces inexplicables a simple vista. De este modo, podemos indicar que existe cierto consenso en señalar que los especialistas ven a la cultura como:

• Un sistema de ideas o cogniciones, donde los dominios culturales y sociales aparecen como distintos, pero interrelacionados; la cultura se sitúa en los espíritus de sus portadores o como producto de la mente, lo que implica un conjunto de significados y símbolos compartidos<sup>(6)</sup> (aquí encontramos autores como

<sup>(5)</sup>Por ejemplo, Sackmann (1991) señala que el concepto de cultura organizacional involucra aspectos cognitivos como presunciones, creencias, valores o perspectivas.

<sup>(6)</sup>Algunos antropólogos han identificado a la cultura sólo con los productos cognitivos, a los que llaman ideas, comprensión convencional, modelos cognitivos, visión de mundo o código cultural (Wissler, Beals y Hoijer, Redfield, Murdock, etc.).



Spradley, Wallace, Turner, etc).

• Como sistema sociocultural, donde la cultura es un componente del sistema social que se manifiesta en el comportamiento (maneras de vivir) y en los productos de este comportamiento, (aquí encontramos autores como Malinowski, Radcliffe-Brown, Lévi-Strauss, Linton, etc).

Por ejemplo, para el antropólogo Ward Goodenough (1975) la cultura asemeja un orden ideacional y/o normativo, en el que se incluyen los sistemas de conocimientos, creencias y valores que existen en los individuos de una sociedad. La cultura, según él, es lo que los individuos aprenden, implica las cosas que necesitan saber para poder cumplir con las normas de los demás. Este autor, involucra las distintas habilidades pertinentemente desarrolladas por las personas que pertenecen a un grupo común y las competencias en las normas que ellas ejercitan al interactuar entre sí.

Para C. Geertz, la cultura puede ser definida esencialmente como de tipo semiótico, lo cual quiere decir que el hombre se encuentra suspendido en una red de significaciones que él mismo ha creado. El análisis cultural, entonces, supone una actividad interpretativa del investigador, la cual consiste en descifrar estructuras de significación socialmente establecidas<sup>(7)</sup>. Estas significaciones no son privadas ni idiosincráticas, y por supuesto, de ninguna manera pueden ser entendidas como fenómenos psicológicos; la cultura en este sentido es social y de esta forma es la significación. A pesar de que lo simbólico es "ideacional", no lo encontramos en la mente de nadie en particular y, no siendo 'material', no es una entidad oculta, inaccesible a la observación de un investigador o un interventor. Como señala este autor "Una vez que la conducta humana es vista como acción simbólica... pierde sentido la cuestión de saber si la cultura es conducta estructurada, o una estructura de la mente, o las dos cosas juntas entremezcladas" (Geertz, 1990:24).

Como podemos apreciar, una constante en el marco teórico antropológico es considerar a la cultura como un conjunto de elementos y atributos que mantienen entre sí relaciones relativamente estables, poseedoras de sentido y delimitables de un entorno; es decir, tratarlas como sistemas. Si aceptamos la utilización del término, deberíamos señalar que los sistemas culturales obtienen su identidad a través del trazo que marca una diferencia,

la diferencia sistema / entorno.

Lo propio de una cultura, entonces, no se encuentra solamente en sus características internas, como se ha creído constantemente, sino en la diferencia que se produce entre un sistema y un entorno, los cuales son percibidos por un observador. La diferencia se puede reproducir constantemente al interior del sistema cultural, por ejemplo en organizaciones, las cuales al tomar forma en términos de especializaciones funcionales, dan paso a la construcción de tipologías como las que conocemos con el nombre de "cultura del trabajo", "cultura competitiva", "cultura de excelencia", "cultura orientada al logro", "cultura de la productividad", etc.

Entender la cultura de esta forma es dar un paso adelante y dejar de lado tradiciones que señalan a las personas o la membresía - en el caso de una organización - como sus elementos componentes. Bajo nuestra mirada la cultura puede ser vista como una especie de red de comunicaciones autorreferidas y autopoieticas, las cuales se (re)crean y (re)construyen constantemente así mismas y sus elementos componentes, por medio de un proceso de interpenetración entre los sistemas socioculturales y los sistemas personales.

Considerar la cultura como un sistema autopoietico de comunicaciones nos lleva a preguntarnos inmediatamente por sus límites y alcances. Los límites de una cultura quedan definidos ahora no por consideraciones de origen físico o político, como fue entendido tradicionalmente, sino por el alcance de sus comunicaciones, según hasta dónde es posible que sus comunicaciones sean comprendidas. En tanto sistema interrelacionado de comunicaciones, la cultura adquiere sentido dentro de un marco definido, donde los acontecimientos, fenómenos y sucesos son comprensibles e inteligibles para sus integrantes.

La cultura, en cuanto sistema que incluye dimensiones semióticas, cognitivas y estructurales, es aprendida, transmitida y sus contenidos son compartidos socialmente, de modo que se presenta para sus miembros como un conjunto de expectativas recursivas en torno a las cuales se disponen clases de comportamientos adecuados y apropiados ante contextos determinados. La cultura representa, entonces, un sistema de significados que es compartido por sus integrantes, el cual se transparenta en esquemas interpretativos que los crean y recrean en actos

<sup>(7)</sup> Como ha señalado el propio Geertz, "Creyendo con Max Weber que el hombre es un animal inserto en tramas de significación que él mismo ha tejido, considero que la cultura es esa urdimbre y que el análisis de la cultura ha de ser, por lo tanto, no una ciencia experimental en busca de leyes, sino una ciencia interpretativa en busca de significaciones" (Geertz, 1990:20).

concretos.

De este modo, la cultura es un producto exclusivo del quehacer de una organización, y por lo tanto aparece ante un observador externo como el resultado de los comportamientos de sus miembros - roles -, sus posiciones - status - y de los procesos que utiliza para resolver las contingencias y desarrollar formas de comunicación y entendimiento, las cuales se van sedimentando, institucionalizando y conformando su deriva histórica, la que se transmite y enseña de forma implícita (lo que se puede o no puede decir y hacer) y explícita (reglamentos declarados) por quienes la integran hacia quienes la integran en un proceso de carácter autosocializador netamente recursivo<sup>(6)</sup>. Desde este punto de vista, la cultura representa los patrones de comportamiento (o estilos) de una organización, que su membresía se encarga de estimular automáticamente en sus nuevos compañeros. Decimos, por ejemplo, que las personas de un grupo han sido durante años "muy laboriosas"; las de otro han sido amistosas con los extraños, etc.

Para su mejor entendimiento, la cultura asemeja a una especie de precipitado en el cual se presentan y actualizan constantemente innumerables ofertas de disposiciones de sentido comunicativo (normas y valores, símbolos, rituales, temas de moda, artefactos y tecnologías, etc.). La cultura aparece, entonces, como el conjunto de cualidades y potencialidades que presenta una organización, por intermedio de las cuales el sistema reacciona ante entornos - naturales y sociales - reduciendo la complejidad que ellos presentan - mediante procesos de carácter selectivo - para lo cual hace uso de componentes materiales, sociales e ideacionales. Desde nuestra perspectiva, la cultura presenta, a lo menos, tres dimensiones claramente interrelacionadas:

- Cultura ideacional: donde se incluyen cogniciones, conocimientos, creencias, valores y las formas simbólicas, aprendidas y compartidas que caracterizan / diferencian a las organizaciones
- Cultura social: las formas de asociatividad que caracterizan las relaciones humanas en una organización, y que incluyen roles, normas, instituciones sociales y redes de expectativas
- Cultura material: incluye los elementos tecnológicos por medio de los cuales se hace frente a la subsistencia material, que considera objetos de consumo (valor de uso o simbólico), espacios físicos y objetos que rodean

las actividades sociales

Pensar la cultura como un sistema autopoietico de comunicaciones, exige poner el acento en los aspectos decisionales de una organización - que la involucran directamente, tanto en la selección de personal, como a sus postulantes - el acoplamiento que mantiene con su entorno y la transformación constante a la cual se ve sometida, pues la organización considera a la sociedad como el entorno más amplio, de quien obtiene parte importante de las premisas para su decidir. Esto quiere decir que la cultura de una organización mantiene cierta coherencia con la cultura en la cual se encuentra inserta, pues tanto el entorno externo (otras organizaciones, el Estado, la sociedad, etc.), los factores de contingencia (tecnología, mercado, competencia y las reglas de la organización e industria) y su entorno interno (su membresía) implican para la organización premisas de decisión, las cuales se incorporan a ella. De este modo se explican, por ejemplo, las afirmaciones que vinculan el éxito de las grandes transnacionales japonesas y sus metodologías de trabajo con la cultura de ese país.

Esto, generalmente, es más fácil de percibir en la medida en que los valores compartidos influyen en el comportamiento de la membresía de una organización, por ejemplo, un alto nivel de compromiso con el cliente influye en la mayor rapidez con que los individuos responden a sus quejas. Sin embargo, el sentido de causalidad puede también desarrollarse de forma inversa: los comportamientos y las prácticas pueden influir en los valores, por ejemplo, cuando la membresía de las instituciones burocráticas comienza a interactuar con los clientes de sus servicios, y con sus problemas y necesidades, con frecuencia, comienzan a atribuirles mayor valor. Demás está decir la importancia e influencia que generan los factores materiales y tecnológicos en los comportamientos cotidianos de la membresía de una organización, y cómo ellos se adecuan o no a sus nuevas exigencias.

Creo sin lugar a dudas, que una de las potencialidades que presenta actualmente el concepto de cultura aplicado a las organizaciones, y por supuesto el interés que despierta en el área de administración de recursos humanos, radica en su orientación básica, de carácter holístico, que tiene por virtud aglutinar varios aspectos del fenómeno organizacional, entre los cuales pueden ser nombrados procesos cognitivos individuales, las dimensiones simbólicas y de lenguaje, las

<sup>(6)</sup>De este modo, la cultura se presenta como el modo compartido en el cual se reconstruye la experiencia y se experimenta el mundo.



manifestaciones conductuales, los productos materiales, las estructuras sociopolíticas de poder y la hegemonía, los desarrollos - menores y mayores - de la organización que contribuyen a su creación, el fenómeno del compartir, la competencia, la negación, la interpretación y el cambio de las actividades humanas, etc. Desde nuestras interpretaciones la cultura contiene, al menos, las siguientes características:

- En cuanto surge de la diferencia que traza un observador entre sistema cultural y entorno, permite definir y mantener los límites de una organización
- La cultura se encuentra estructurada, organizada sistémicamente, por lo cual sólo puede ser asible por medio de la abstracción que impone un observador, generalmente descomponiendo sus elementos en forma analítica, de modo que nunca se observan "culturas" como si se tratara de fenómenos concretos
- La modalidad que asume la cultura es producto de la presencia simultánea de variados factores, los cuales no son siempre predecibles. Su contingencia da lugar a su variabilidad histórica y social y las correspondientes variedades culturales
- Por medio de la diferencia, transmite un sentido de identidad a sus miembros, facilitando la creación de compromisos y reduciendo la contingencia organizacional. Al incrementar la estabilidad de las posibilidades que se actualizan en la organización, aumenta la congruencia y coherencia del comportamiento de sus miembros
- Las dimensiones culturales se modifican constantemente (por ejemplo, hábitos, normas, rituales, modos de hacer las cosas) por aprendizaje social, al dejar de ser útiles, cuando se adquiere nueva información, etc. De este modo, posee un valor pragmático en cuanto es resultado de la experiencia

#### ***4. Procesos culturales insertos en la modernización de sistemas públicos del ámbito local***

Las tramas culturales que hemos identificado como inherentes a las organizaciones pueden ser aplicadas a una enorme diversidad de fenómenos sociales, de ahí su riqueza y poder explicativo. Por ejemplo, intentar comprender el proceso de modernización que la sociedad chilena ha sentenciado para el sistema público - estatal, nos remite sin lugar a dudas a las tramas de sentido cultural en las cuales sus servicios tradicionalmente se desenvuelven. Sin embargo vamos por parte y aclaremos

algunos conceptos.

El Estado chileno puede ser entendido por nosotros como el ambiente en el cual se desenvuelven las organizaciones del ámbito Público, de modo que en estricto rigor, cuando hablamos de Estado, nos encontramos hablando de las múltiples organizaciones que en este sistema social se desenvuelven. Específicamente en el caso de nuestro país, el sistema de la Administración Pública se constituye por una serie de organizaciones entre las cuales encontramos a Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, Servicios Públicos y Municipalidades, las que fueron creadas para el cumplimiento de la función administrativa del Estado. Es en estas dimensiones, por lo tanto, donde se tratan de inaugurar e instaurar comunicaciones de modernización, transformación y cambio (Arnold & Flores, 1998<sup>a</sup>).

Desde nuestra perspectiva, entendemos por organización a un tipo determinado de formación social que se encuentra claramente diferenciada de su entorno, por ejemplo un círculo definido de miembros, relacionados con una estructura interna orientada a la persecución de metas específicas o al cumplimiento de tareas predefinidas. Son capaces de reducir su contingencia interna (comunicaciones y acciones) especificando reglas y roles de funcionamiento y condicionando la pertinencia de sus miembros al conocimiento, aceptación y cumplimiento de ciertas expectativas de comportamiento, lo cual les posibilita ganar autonomía en la reproducción de una red de decisiones. Le conferimos también, el carácter de autopoieticas, lo cual quiere decir que pueden distinguirse como unidades mediante una red de autoproducción de sus propios componentes.

De este modo, entendemos que las organizaciones se componen de decisiones, las cuales se encuentran elaboradas de decisiones previas, que se tematizan a sí mismas como contingentes, con lo cual queda bastante claro que el problema principal de una organización es la posibilidad de continuar reproduciendo decisiones en su interior (Luhmann y De Georgi, 1993:369). La organización se constituye, de este modo, en un proceso decisional que identifica al igual que su cultura, lo propio del sistema y lo que pertenece a su entorno. De ahí que tanto los actos humanos como los fines del sistema puedan ser entendidos como decisiones por la organización y servir de premisas para posibles decisiones futuras.

Los miembros de una organización no son parte de esta, sino sus disposiciones de comportamiento, las cuales ahora deben ser entendidas como

contingencias<sup>(9)</sup>. La contingencia se encuentra conformada por las normas, incluidas las normas sobre el cambio de normas, que han de regular el comportamiento de los individuos. Los sistemas organizacionales se constituyen mediante la relación de ambas contingencias y la limitación mutua de sus campos de variación (Rodríguez, 1985)<sup>(10)</sup>. El caso de las organizaciones burocráticas de carácter local, pueden ser entendidas como sistemas que procesan las funciones que son enviadas por los subsistemas societales en general, y el sistema Político - Administrativo en particular. Allí se especifican y traducen en decisiones para entregar soluciones de carácter concreto a la población (Flores, 1997<sup>a</sup>).

Los municipios corresponden a un órgano de la administración del Estado cuyos procedimientos se encuentran definidos en normativas específicas<sup>(11)</sup>. En este marco, se reproducen diferenciaciones similares a las que es posible encontrar en el contexto global de la administración pública. Las relaciones de decisión que establece su dependencia respecto a la administración central derivan de normativas acordadas en niveles superiores y a recursos de asignación central o regional, aun cuando la ley le otorgue cierta autonomía de acción en el espacio local<sup>(12)</sup>. De este modo, se le asigna a los municipios determinadas funciones e instrumentos técnicos de gestión para operar en su diferenciación funcional.

Desde el punto de vista de su estructura, podemos distinguir la existencia de programas municipales orientados, de manera general, por dos niveles funcionales. Por un lado, se encuentran las funciones políticas ineludibles de la gestión municipal, propias del carácter de gobierno local y vinculadas a la generación de las autoridades y a la conformación de los equipos asesores. Por otro lado, se distinguen las dimensiones técnico - administrativas que dicen relación con las funciones administrativas y los instrumentos de gestión

disponibles para el desarrollo de los procesos y la prestación de servicios municipales.

La crítica que tradicionalmente se le hace a la organización burocrática radica precisamente en este punto. Posee una excesiva rigidez, asociada a su tradicional centralismo y deficiencias en sus rendimientos. La crítica que nos preocupa a nosotros, sin embargo, mantiene como acusación central la escasa eficiencia de las organizaciones de la Administración Pública. Nos encontramos dispuestos a considerar a estas alturas, siguiendo a Mayntz (1985), que las "ventajas" y/o "deficiencias" de la organización burocrática son las dos caras de una misma moneda, ya que puede ser entendida como un elemento de carácter estructural a su misma constitución. Es decir, la sujeción de toda actividad administrativa a reglas resulta ser una condición para que la Administración pública funcione como instrumento de ejecución, y permanezca a la vez limitada en su arbitrariedad. Este fenómeno puede ser leído como reducción de incertidumbre - en este caso de cómo se hacen las cosas - y de los derechos de los ciudadanos para acceder a ellos sin discriminaciones.

Considerando estos puntos de vista, los objetivos de introducir una reforma o modernización en sistemas públicos de este tipo se encuentra orientada, por una parte, a la aspiración de transitar gradualmente hacia un estilo de gestión que tome en cuenta resultados, centrándose en el servicio a la ciudadanía y, por otra, en que la misión, metas y resultados de los organismos públicos sean conocidos por los usuarios, de manera que ellos puedan evaluar su gestión, relevancia, eficiencia y efectividad (Flisfisch, 1993). Se trata de extender sus procesos de retroalimentación más allá de sus límites. Para explicar lo anterior, diversos autores que han estudiado este tipo de organizaciones públicas han comenzado a hablar de la existencia de patrones culturales característicos, que poseen por definición una fuerte inercia frente al cambio, donde se percibe la

<sup>(9)</sup>Ello implica considerar a sistemas psíquicos, es decir los individuos, y sistemas organizacionales como dos niveles de emergencia sistémica diferente, lo cual incluye en la distinción a los sistemas vivos, quienes pasan a ser elementos basales de los sistemas psíquicos. La organización se construye, como sabemos, sobre la base de reglas explícitas de pertenencia de sus miembros, las cuales son sólo válidas para aquellos que participan de la organización, por lo cual el sistema se constituye sobre el conocimiento y aceptación de un determinado orden de expectativas de comportamiento.

<sup>(10)</sup>Las estructuras organizacionales, las reglas que ellas poseen, las políticas, misiones, objetivos, descripciones de tareas y los procedimientos normalizados de operaciones, poseen una función interpretativa para la organización, esto quiere decir que reducen la incertidumbre acerca de lo que se debe hacer y cómo se debe hacer por parte de los funcionarios, por este motivo podemos señalar que actúan como especies de puntos de referencia a nivel primario en los patrones cognitivos de la membresía, dando sentido y coherencia al contexto en el cual trabajan.

<sup>(11)</sup>Ley n° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases generales de la administración del Estado. Ley n° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Ley n° 3.063 sobre Rentas Municipales. Ley n° 18.893 sobre Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales

<sup>(12)</sup>"Las Municipalidades son corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna" (Ley n 18.695)

ausencia de prácticas de negociación y hábitos de evaluación de personal que sea abierta y sistemática, ausencia de una 'orientación al cliente' y una tendencia 'centralista'; sistemas de coordinación deficientes, donde reina la desinformación y las descalificaciones; debilidad en los sistemas de evaluación de desempeños, al evitar las evaluaciones negativas y con ello los conflictos y poca participación con los clientes (comunidad); inadecuada asignación de recursos, plantas de personal rígidas e inamovibles; y por último el desaprovechamiento de tecnologías modernas de gestión.

Es por este motivo que se insiste persistentemente en un cambio de Cultura en el sector público que la oriente hacia la creatividad y el interés por hacer bien las cosas, descentralizar las decisiones, premiar al logro más que el apego a la norma, capacitación permanente, moderar la preeminencia de la antigüedad en la administración del personal, incorporar a los funcionarios públicos a la "modernidad", lo cual requiere implementar medios informáticos, evaluar y promover el liderazgo y el trabajo en equipo, generar confianza, comprometer al funcionario con su cliente y personalizar las relaciones al interior de la organización (Lahera, 1993).

Nuestra experiencia en este tipo de organizaciones indica que, más allá del cambio de estructuras que se puedan hacer a la administración pública, del número de sus órganos, de su tamaño, etc., el aspecto más relevante en la modernización es el vinculado a la calidad de la gestión administrativa asociada a la Cultura particular de cada Servicio Público. Llevado al ámbito de las municipalidades, consideramos que su Cultura adquiere determinadas características y manifestaciones de acuerdo a las comunicaciones sociales que en ellas se consideran como significativas, las cuales concuerdan con su propia evolución y constitución como sistemas sociales.

El caso de la administración municipal de nuestro país, inició hace bastante tiempo un proceso de cambio que, no obstante estar inconcluso en cuestiones legales fundamentales, ha ampliado el ámbito de sus definiciones con nuevas funciones y atribuciones, adecuando aspectos relevantes de su organización interna. El cambio que experimentaron los municipios ha significado también, la incorporación junto con las nuevas autoridades, de racionalidades y modos de gestión

distintos

La situación actual de las municipalidades chilenas da cuenta de debilidades y falencias bastante delimitables y que aparecen descritas en algunas investigaciones, diagnósticos o directamente autodiagnosticadas por la Asociación chilena de Municipalidades<sup>(13)</sup>. Producto de nuestra propia experiencia en el ámbito municipal en la Región Metropolitana, sintetizaremos algunos de los elementos de su cultura organizacional más pertinentes para nuestros fines, y que fueron tomados de estudios de casos realizados en los Municipios de Pirque, Cerrillos, La Pintana y La Cisterna.

Uno de los elementos más característicos de estas organizaciones municipales dice relación con la ausencia de una misión institucional claramente definida y divulgada. La misión se constituye, desde nuestra perspectiva, en un actualizador de posibilidades para los sistemas sociales; es decir, reduce la enorme variedad que presenta su entorno – comunicaciones, acciones a implementar, etc. – orientando el quehacer diario y direccionando a los gobiernos locales en su devenir. En este sentido, la falta de objetivos claros ha impedido la cohesión del personal en torno a orientaciones y directivas que les den sentido y seguridad respecto de lo que se está haciendo. Bajo este cuadro de abierta complejidad e indeterminación, no extraña el surgimiento de una enorme cuota de incertidumbre y desmotivación, ya que su ausencia impacta decididamente en el sentido de pertenencia, mística e integración de la organización y a sus unidades administrativas específicas.

Del mismo modo, no se perciben instancias efectivas de comunicación y coordinación que giren en torno a planes y programas destinados a cumplir objetivos estratégicos. Estas ausencias no deben sorprendernos en lo absoluto, por cuanto ante la incertidumbre de una misión y objetivos, resulta más probable aún que no se encuentren del todo delimitados los canales comunicativos entre las distintas unidades de la organización y las coordinaciones necesarias para el funcionamiento del sistema. Esta característica conduce, en una de sus posibilidades, a duplicar esfuerzos en la elaboración del presupuesto, encargos de estudios, etc.

Es así como se ha desarrollado un fuerte proceso de incomunicación e incapacidad para el traspaso de información interdepartamental, lo que sumado a la falta

<sup>(13)</sup>Citamos nuestro propio trabajo al respecto, Arnold & Flores, 1998<sup>a</sup>: Modernización y Cambio Cultural del Sistema Público en el Ámbito Local. DAD n° 16, Programa Global en Población y Desarrollo Sustentable, Fondo de Población de las Naciones Unidas – Universidad de Chile, mayo. Puede consultarse también: Las Restricciones y Desafíos del Municipio chileno. Manual de Gestión Municipal. Asociación chilena de Municipalidades. Vol. II n°13, Marzo de 1995

y dispersión de información se expresa en grandes pérdidas en la dinámica y gestión. Igualmente, se percibe incapacidad para atender y procesar las opiniones, proposiciones y aportes de los equipos funcionariales técnicos, lo que se expresa en el debilitamiento de su participación y compromiso en las tareas de la gestión municipal. Es fácil observar entonces, la estructuración de fuertes unidades administrativas clausuradas en sí mismas, llamadas comúnmente "parcelas administrativas" o "feudos", que obedecen a la ausencia de desarrollo de instancias sinérgicas al interior del sistema, las cuales se dedican sólo y exclusivamente al cumplimiento de sus funciones definidas legalmente.

La carencia de una orientación de sentido claramente definida y compartida, se retroalimenta positivamente con la inexistencia de una estructura claramente definida. De este modo se encuentra ausente una práctica de selección de personal orientadas adecuadamente, lo que abre paso al desarrollo de prácticas clientelistas para el contrato de personal, perjudicando las relaciones funcionariales, lo cual queda claramente expresado en declaraciones que señalan que en estos sistemas sociales los contactos político-partidistas adquiere importancia relativa.

Igualmente, no se percibe una política de capacitación de personal orientada a absorber los cambios producidos en la propia organización como en su entorno. Hasta este momento los esfuerzos de capacitación han resultado irregulares, asistemáticos e intuitivos, no respondiendo a un análisis de cargos, como tampoco a un programa elaborado en función de objetivos. La capacitación apunta más bien a la actualización de destrezas operativas que se expresan en cursos de computación o de atención de público, y no sobre la base de la preparación y actualización de habilidades para el mejor desempeño de los cargos estratégicos.

En el caso de la ejecución diaria del trabajo, es común que se impongan sobrecargas y superposiciones de funciones. La responsable de esta situación parece ser una "delimitación de funciones un tanto ambigua", donde "el personal municipal en general debe responder a dos o tres tareas". La delimitación de funciones, cumple el papel de reducir el campo de acción del elemento funcional, orientándolo en su trabajo cotidiano, especificando roles, estatus y tareas a desarrollar de acuerdo a sus respectivas posiciones. En este sentido, la ambigüedad expresada es asociada, a nuestro entender, al tareismo, voluntarismo e improvisación en el accionar cotidiano.

El tema de la descripción de cargos constituyen una de

las ausencias importantes más sentidas por sus estructuras. La falta de procedimientos explícitos en esta materia impide, entre otras posibilidades, la efectiva delegación de funciones y al mismo tiempo refuerza una tendencia a concentrar responsabilidades e información en el Alcalde, quien como es obvio, no puede solucionar por sí mismo -a través de sus propios recursos- todos los problemas que acontecen en el devenir municipal. La carencia de instancias que aborden estas materias crea ambigüedad en las labores que deben realizar sus funcionarios, debido a la sobreoferta de posibilidades; una de sus principales características es afectar, debilitar y coartar el despliegue de habilidades y capacidades con que cuentan los funcionarios, generando en ellos un cierto grado de desconfianza en sus propias capacidades.

Otra de las características culturales de estas organizaciones municipales dice relación con comunicaciones que hablan de altos niveles de identificación del personal con su comuna. Los grados de identidad son bastantes altos y se expresan en el convencimiento de que las labores que se desarrollan tienen directa relación con un problema de responsabilidad y compromiso personal con el espacio geográfico, social y cultural propio. Se trata de una motivación profunda de vocación de servicio hacia los propios vecinos, familiares y amistades con las cuales se convive diariamente. En este sentido los funcionarios hacen críticas a las formas tradicionales de accionar con la comunidad, y proponen sugerencias y formas de interrelación que se corresponden a las expectativas de lo que *debe ser* la labor de la organización municipal.

Estas características generan una mística de cuerpo y compromiso con la labor de los municipios hacia su comunidad. Por sobre todo, lo primero logra dar sentido al quehacer municipal y aminorar la carencia de planes explícitamente definidos. Ello provoca mantener un espíritu funcionario en el importante concepto de servicio público, tan enraizado en el *ethos* original de la administración estatal.

Si bien hemos señalado el alto grado de compromiso que poseen los funcionarios municipales con sus respectivas comunidades, no es menos cierto que se ha encontrado la presencia de débiles políticas de integración y participación con la comunidad. Es decir, existe una paradójica dualidad entre el compromiso funcional con los habitantes de la comuna, lo que posee su máxima expresión en el concepto de "servidor público", pero al mismo tiempo se encuentra a la organización municipal clausurada en sí misma y "desvinculada" de su entorno inmediato, donde existe

ausencia de participación, apoyo y trabajo comunitario, lo que es justificado por medio de la propia responsabilidad que le cabe a la organización ciudadana en torno a estos temas.

## 5. Algunas

### *consideraciones finales*

Las autoridades y la opinión pública en general han realizado, desde hace algún tiempo, un diagnóstico consensualmente válido: ¡El Estado chileno debe modernizarse!. La manera en que éste debe hacerlo es poniendo énfasis en sus niveles de eficacia y eficiencia, de modo tal que su acción se muestre en forma de "resultados" en los sectores específicos a los que está dirigida o desde los que ha sido solicitada. Desde nuestra perspectiva, modernizar cualquier organización del sistema público debe tener como condición, el tomar en cuenta sus dimensiones culturales específicas y particulares.

Respecto a la organización municipal, reconocemos la existencia de dimensiones culturales que acentúan una estructura rígida fijada por ley, la que provoca importantes desequilibrios funcionales. La planta del personal se determina por normativa legal, dejando poco margen a cada municipio para ajustar sus propias políticas de recursos humanos. La definición sobre políticas de remuneraciones se encuentra desvinculada del rendimiento laboral, lo que reduce en escasas posibilidades de incentivos y beneficios.

Los procedimientos municipales se caracterizan por su excesiva formalización, tanto en la administración interna, como en la atención al usuario. Se detecta la generalizada carencia de manuales de procedimientos y funciones junto a la falta de un proceso previo de aprendizaje e inducción a los funcionarios nuevos que se integran a la organización. El control municipal aparece limitado por el énfasis formalista que contribuye a descuidar la cuestión de los resultados de la acción municipal. En esta situación colabora la inexistencia de definiciones más precisas de funciones o metodologías adecuadas para medir el rendimiento y las actuaciones municipales. Estas características de la administración municipal, dan cuenta de una situación compleja que describe prácticas de informalidad en el ajuste de los procesos. La lenta y deficiente adaptación de la estructura y los procedimientos municipales a la realidad de sus requerimientos actuales, provoca que la organización deba resolver sus problemas de operación con prácticas informales. Así no es extraño que los municipios

presenten desajustes internos entre estructura y procesos, desmotivación de los funcionarios y por cierto, problemas de eficiencia en la prestación de servicios. Desde nuestra perspectiva, para el caso de las organizaciones municipales analizadas, creemos que sus instancias de transformación y modernización pasan por que logren ellas mismas una reflexión que les permita verse como sistemas que se encuentran diferenciados en el cumplimiento de una doble dimensión funcional. En primer lugar se encuentra volcado hacia la comunidad, donde cumple una función social ineludible, al ser la instancia organizativa del sistema político administrativo más cercano a la ciudadanía y satisfacer sus necesidades más inmediatas. Y en segundo lugar se ve impelido, producto de su propia autorreferencia, a tomar en cuenta los procesos y dinámicas que se desenvuelven en su interior - y donde tiene cabida su propia cultura -. El problema de gestión en este sentido es evidente, por lo cual no es trivial que tomemos en cuenta que para mejorar sus comunicaciones con el entorno, el sistema debe mejorar primero sus propias dinámicas organizacionales estructurales y culturales.

En este sentido, el objetivo final de toda instancia de modernización públicas encontrará orientada a compatibilizar las demandas de sus usuarios (heterorreferencia) con las posibilidades y limitaciones internas para la producción de servicios (autorreferencia). Los servicios públicos deben conocer lo que sus usuarios precisan, sin embargo el cumplimiento de esas demandas no puede superar las posibilidades operacionales de las instituciones del Estado. Es posible y necesario orientar los servicios públicos hacia los usuarios, como lo demanda su modernización, sin embargo ello debe hacerse desde el repertorio conocido de cada servicio estatal. Desde nuestra perspectiva, este repertorio conocido nos remite, sin lugar a dudas, a la cultura que podemos encontrar en ellos. Al respecto cabe indicar que la impericia conceptual lleva normalmente al uso genérico y difuso de la categoría de cultura, como en este texto lo hemos indicado. Lo "cultural" acaba por constituirse en una categoría residual, una suerte de "caja negra", donde cabe todo aquello que no puede entenderse y sobre cuyo control se desarrollan enormes expectativas.

En este plano y desviándonos de las definiciones tradicionales, que generalmente posicionan a la cultura en sus funciones integrativas o patrimoniales, la entendemos como un stock temático, en permanente generación, de cogniciones y conocimientos que posibilitan la distinción entre contribuciones



comunicativas adecuadas e inadecuadas. Para nuestro caso, entre aquellas contribuyentes al éxito o fracaso de las acciones gubernamentales para la modernización de sus servicios. De este modo, los esfuerzos por modernizar la gestión pública en ámbitos locales debe tomar en cuenta las dimensiones ya incorporadas en su propia Cultura Organizacional – que aquí hemos descrito -, y por su intermedio, las bases para promover la participación de los propios involucrados, lo que representa una demanda sentida de los trabajadores del sector público.

### **Referencias consultadas**

Abравanel, Allaire, Firsirotu, Hobbs, Pouparte & Simard. 1992: *Cultura Organizacional: aspectos teóricos, prácticos y metodológicos*. Fondo Editorial Legis. Colombia

Arnold, M & Flores, R. 1998: *Modernización y Cambio Cultural del Sistema Público en el Ámbito Local*. DAD, N° 18, Programa Global de Formación en Población y Desarrollo Sustentable. Universidad de Chile, Fondo de Población de Naciones Unidas.

Boeninger, E. 1994: "La gobernabilidad: Un concepto multidimensional". En: *¿Qué espera la sociedad del gobierno?*. Luciano Tomassini editor. Centro de análisis de políticas públicas. Universidad de Chile. Santiago.

Denison, Daniel. 1991: *Cultura corporativa y productividad organizacional*. Fondo editorial Legis, Bogotá, Colombia.

Deshpandé, Rohit & Parasuraman, A. 1986: "A linking corporate culture to strategic planning". *Business Horizon*, May-June, pp. 28-37.

Flisfisch, Ángel. 1993: "Estrategias de la reforma del estado". En: *Cómo mejorar la gestión pública*. Eugenio Lahera editor. Cieplan, Flacso, Foro 90. Santiago, Chile.

Flores, Rodrigo. 1997a: *Consideraciones generales acerca de la Modernización del Estado desde una perspectiva Antropológico - Organizacional*. Memoria para optar al Título Profesional de Antropólogo Social. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Santiago.

Frost, Peter; Moore, Lanny; Louise, Mery; Lundberg, Craig & Martin, Joanne (Eds.). 1991: *Refrening organizational culture*. Sage Publications, Inc. Newbury Park, CA, USA.

Geertz, Clifford. 1990: *La interpretación de las culturas*. Gedisa Editorial, España.

Goodenough, W. 1975: "Cultura, lenguaje y sociedad". En: J.S.Khan (comp.) *El concepto de cultura: Textos fundamentales*. Editorial Anagrama, Barcelona, España.

Hatch, Mary Jo. 1993: "The dynamics of organizational culture". *Academy of management Review*, Vol 18, n° 4, pp.657-693.

Hofstede, et.al. 1990: "Measuring organizational cultures: a qualitative and quantitative study across twenty cases". *Administrative Sciences Quarterly*, Vol 35, pp. 286-316.

Kotter, J. & Heskett, J. 1995: *Cultura de empresa y rentabilidad*. Ediciones Díaz de Santos. Madrid, España.

Lahera, Eugenio. 1993: *Cómo mejorar la Gestión Pública*. Cieplan, Flacso, Foro 90. Stgo, Chile.

Luhmann; De Georgi. 1993: *Teoría de la Sociedad*. Universidad Iberoamericana, Universidad de Guadalajara, Instituto Tecnológico de estudios superiores de occidente. México.

Marcel, Mario. 1993: "Mitos y recetas en la reforma del Estado". En: *Cómo Mejorar la Gestión Pública*. Eugenio Lahera editor. Cieplan, Flacso, Foro 90. Santiago, Chile.

Mayntz, Renate. 1985: *Sociología de la Administración Pública*. Alianza Editorial, Madrid, España.

Moran, Thomas & Volkwein, Fredericks. 1992: "The cultural approach to the formation of organizational climate". *Human Relations*, Vol 45, n° 1, pp. 19-43.

Pettigrew, Andrew. 1979: "On studying Organizational Cultures". En: *Administrative Science Quartely*, n° 24, pp.570-581, Cornell University, USA.

Rodríguez, Darío. 1985: *Organización y Ambiente*. Serie de Estudios Sociológicos. Instituto de sociología, Universidad Católica de Chile, Santiago.

Sackmann, Sonja. 1991: "Uncovering culture in organizations". *Journal of Applied Behavioral Science*, Vol 27, n° 3, pp. 295-317, Sept.

Schein, Edgar. 1988: *La cultura empresarial y el liderazgo. Una visión dinámica*. Plaza & Janes Editores S.A. Barcelona.

Smircich, Linda. 1983: "Concepts of culture and organizational analysis". *Administrative Science Quaterly*, Vol. 28, pp. 339-358.

Thevenet, Maurice. 1992: *Auditoría de la Cultura empresarial*. Ediciones Díaz de Santos. Madrid, España.

Thomas, et.al. 1990: "Measuring and interpreting organizational culture, JONA, Vol. 20, pp.16-24.

Tomassini, L. 1993: "Orientaciones para la modernización del Estado " en: *Cómo Mejorar la Gestión Pública*. Eugenio Lahera editor. Cieplan, Flacso, Foro 90. Santiago, Chile.

1994: *La reforma del Estado y las políticas públicas*. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile. Santiago.

Urzúa, Raúl. 1994: "Desarrollo social y reforma del Estado: algunos temas de reflexión". En: *¿Qué espera la sociedad del gobierno?*. Luciano Tomassini editor. Centro de análisis de políticas públicas. Universidad de Chile. Santiago.

Vignolo, C; Lucero, J. Vergara, C. 1993: "Modernización de la gestión pública". En: *Cómo mejorar la gestión pública*. Eugenio Lahera editor. Cieplan, Flacso, Foro 90. Santiago, Chile.

Vignolo & Vergara. 1994: "Diseño y evaluación de sistemas públicos: una proposición". En: *¿Qué espera la sociedad del gobierno?*. Luciano Tomassini editor. Centro de análisis de políticas públicas. Universidad de Chile. Santiago.