APROXIMACIONES TEORICAS Y ESTUDIOS EN TORNO A LA CULTURA ORGANIZACIONAL EN COLOMBIA

Por: Sergio Alberto Chica Vélez[1]
Sergiochica21@yahoo.es
www.sergiochica21.tk

1.1 Estado del arte del concepto de cultura organizacional

Preguntarse sobre la cultura organizacional solo desde la mirada administrativa es problemático, puesto que tanto lo cultural como lo organizacional, dada su diversidad y los procesos sociales de su construcción, son fenómenos que competen a múltiples disciplinas como la psicología, la sociología, la filosofía y la ética, la antropología, la economía, la ciencia política, y por supuesto la administración, entre otras.

La cultura organizacional es un concepto complejo e interdisciplinario[2], en el sentido que intervienen múltiples disciplinas en su construcción. Su exploración, por tanto, implica establecer relaciones entre varias disciplinas que estudian el saber – hacer humano que se desarrolla en el fenómeno de las organizaciones. En ese campo conceptual interdisciplinario confluye entonces la ciencia, la técnica, el arte y en general el conjunto del saber y del conocimiento humano (González, 2004).

En torno al concepto de cultura organizacional, se encuentran diferentes variaciones como la cultura administrativa, corporativa y empresarial, así como otros tipos de cultura que influyen sobre el comportamiento de las organizaciones, como lo son la cultura social y política, las cuales están estrechamente ligadas a la cultura administrativa (Peters, 1999: 127). Estos contrastes encierran similitudes, diferencias y relaciones interesantes.

La cultura administrativa es definida por Guy Peters (1999) como una compleja estructura cognoscitiva y evaluativa que tiende a ser relativamente común entre todos los miembros de una organización. La cultura administrativa, es entonces, la cultura interna de las organizaciones que motiva o limita las prácticas de la gerencia interna sobre el desarrollo de las políticas de una organización pública.

---

[1] Administrador Público y magister en Administración pública, profesor catedrático de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.

[2] Lo interdisciplinario, entendido como cruce de disciplinas es un discurso que fue empleado inicialmente por Luis Wirtz en 1937 y hoy se debate desde la relación del conocimiento general y del conocimiento especializado. Respecto a los procesos de investigación, Pablo González Casanova, en su libro "Las nuevas ciencias y las humanidades. De la academia a la política", presenta una fórmula que parece disipar este conflicto: "Volverse especialista en el estudio de un problema, independientemente de que la especialización signifique manejar disciplinas que se enseñan en distintas facultades." (González, 2004: Pág. 26 - 29)

Respecto a la cultura corporativa, esta constituye “un sistema colectivo de creencias que tiene la gente de una compañía, en torno a su habilidad para competir en el mercado y para actuar consecuentemente, ello con el ánimo de ofrecer a los clientes productos y servicios con valor agregado y de garantizar utilidades para la empresa” (Toca, 2005).

La cultura empresarial es entendida como un conjunto de valores y prácticas de los empresarios de determinada región o localidad la cual tiene como propósito el controlar y modelar a los empleados de una empresa. Los programas de cultura empresarial tienden a ser desarrollados y aplicados a las directivas y elites empresariales (Urrea, 2000).

Para efectos de esta presentación se utilizará el concepto de cultura con relación a las organizaciones. Estos dos conceptos están estrechamente interrelacionados, pues la definición más general que puede darse de organización es la que son grupos humanos que pretenden el logro de unos objetivos y por ello las organizaciones son en si mismas un fenómeno cultural, que varía según el estado de desarrollo socio político de una sociedad (Etzioni, 1965). Desde aquí se plantea entonces que tanto la cultura como las organizaciones varían de una sociedad a otra.

Una organización se entiende como un todo compuesto por recursos de diverso orden que tiene como fin el logro de algún propósito. Los principales recursos de una organización son el personal, el recurso financiero, el recurso tecnológico, el recurso material y el recurso normativo, los cuales integran su estructura, su infraestructura y su cultura. Las organizaciones transforman insumos en resultados, los cuales se clasifican en bienes y servicios. Este proceso de transformación de insumos en resultados esta compuesto por un conjunto de tareas y operaciones que son planeadas, ejecutadas, controladas, dirigidas y evaluadas. A esto se le conoce como proceso administrativo, el cual es el eje funcional de toda organización. Toda organización opera en un entorno o ambiente que proporciona sus recursos y se beneficia o no de sus resultados. En el encontramos tanto sus proveedores como sus usuarios y también sus oportunidades y amenazas[3].

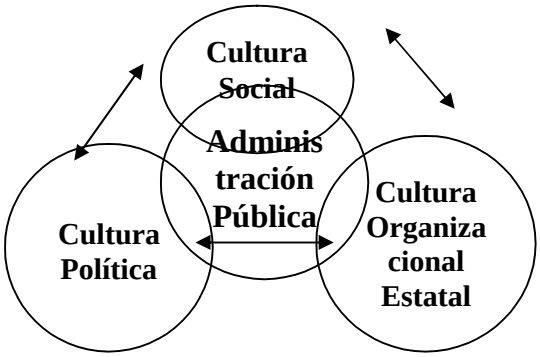
En cuanto la relación cultura política, cultura social y cultura administrativa, esta última puede también entenderse como cultura organizacional estatal, la cual se inscribe en el campo de las estructuras gubernamentales y tiene como función básica la aplicación de reglas generales que al ser aplicadas se transforman en decisiones específicas para casos individuales (Peters, 1999: 68 -69).

[3] La organización entendida como un sistema que conforma un todo, compuesto por partes ordenadas, se asemeja a un organismo individual en los siguientes aspectos esenciales: En el crecimiento; En el hecho de volverse más compleja a medida que crece; En el hecho de que, al volverse más compleja, sus partes exigen una creciente interdependencia mutua; Porque su vida tiene inmensa extensión comparada con la vida de sus unidades que la componen; Porque en ambos casos hay una paulatina integración acompañada de una creciente heterogeneidad.

La cultura política, incide en la cultura organizacional estatal, al estructurar la descripción mental de lo que es y ha de ser el “buen gobierno” y la “administración apropiada” (Peters, 1999: 124). Los valores políticos de una sociedad contribuyen en el moldeamiento de sus organizaciones públicas, así como en el desarrollo de sus límites y actuaciones. Valores, mitos e ideales políticos como la democracia, la participación, la igualdad y la libertad, definen campos de actuación a las organizaciones públicas, bien sean estatales o no estatales (Bozeman, 1998).

Al igual, la cultura social, repercute en la cultura organizacional estatal, y en general en el desempeño de la administración pública. Los valores, tradiciones y costumbres desde los que se estructura una sociedad, permiten establecer criterios y reglas de acción para un mejor desempeño social (Peters, 1999: 127 – 137). La puntualidad en el cumplimiento de un horario, es por ejemplo un valor social que influye en el comportamiento de las organizaciones. La cultura social, es un factor que influye también en el moldeamiento de las organizaciones públicas.

Desde esta triada – cultura política, social y administrativa – se establece cómo cada una interviene en el desarrollo de la otra y cómo redefinen el espacio de actuación de la administración pública. Esto es diagramado en el siguiente gráfico, el cual se basa en el esquema presentado por Peters (1999: 128).



Peters (1999)

Los antecedentes del concepto de cultura organizacional se encuentran señalados en la obra de Elton Mayo, donde se plantea la pregunta por el papel y las repercusiones que tienen los valores, los sentimientos y las normas en los grupos que conforman una organización (Mayo, 1945). Pero respecto a estos elementos tratados inicialmente por mayo, se encuentran autores de fines del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX, como Henry Metcalfe (1885), Fredererick Taylor (2000), H. L. Gantt (2000), Henry Fayol (2000) y en especial Mary Parker Follett (2000) que ya analizaban la importancia de estos elementos como claves para iniciar una revolución mental en las organizaciones orientada a replantear la relación patronal e incrementar la productividad.

Edgar Schein (1988), es uno de los principales autores que retoma las ideas de Mayo al estudiar a profundidad cómo se comportan los seres humanos en los entornos organizacionales y definir la cultura organizacional “como un modelo de supuestos básicos compartidos – inventados, descubiertos o desarrollados

por un grupo determinado, al ir aprendiendo a enfrentar sus problemas de adaptación externa e integración interna -, que hallan ejercido la suficiente influencia cómo para ser considerados válidos, y en consecuencia ser enseñados a los nuevos miembros cómo el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas" (Schein, 1988:25).

Para Schein, "...El proceso de formación cultural es, en un sentido, idéntico al proceso de formación grupal, en cuanto que la misma esencia de la "colectividad" o la identidad del grupo- los esquemas comunes de pensamiento, creencias, sentimientos y valores que resultan de las experiencias compartidas y el aprendizaje común -, es lo que en última instancia denominamos "cultura" de ese grupo" (Schein, 2002).

Continuando con Schein (1988) se refiere también a la cultura organizacional cómo el conjunto de valores, necesidades, expectativas, creencias, políticas y normas aceptadas y practicadas por la organización. Shein distingue varios niveles de cultura. En el primer nivel, se establecen los supuestos básicos de la organización; En un segundo nivel, los valores e ideologías que fundamentan la organización. En un tercer nivel, los artefactos culturales de la organización (jergas, historias, rituales y decoración) y en un cuarto nivel, las prácticas culturales de la organización.

Para Chiavenato la cultura organizacional es "...un modo de vida, un sistema de creencias y valores, una forma aceptada de interacción y relaciones típicas de determinada organización."(Chiavenato, 1989: 464). Las organizaciones son pues, espacios vivenciales que moldean a sus miembros y establecen los parámetros de conducta en estas.

Robbins, plantea que: "La cultura (organizacional), por definición, es difícil de describir, intangible, implícita, y se da por sentada. Pero cada organización desarrolla un grupo central de suposiciones, conocimientos y reglas implícitas que gobiernan el comportamiento día a día en el lugar de trabajo…" (Robbins, 1999: 601). Robbins al igual que Schein plantean cómo desarrollo cultural y desarrollo organizacional, son indisolubles.

García y Dolan, definen la cultura organizacional cómo "... la forma característica de pensar y hacer las cosas (en una organización)" Para Garcia y Dolan, la cultura organizacional es para las organizaciones lo que la personalidad a los individuos (García y Dolan, 1997: 33).

Es de destacar la definición al respecto de Carles Ramio, en la cual "La cultura organizacional es el ambiente que se respira en una organización" (Ramio, 2001), y se define por el conjunto y la articulación entre los valores dominantes aceptados; las ideas y la filosofía que orienta la política de la organización hacia los empleados y ciudadanos; las reglas del juego para moverse y progresar en la organización; las costumbres y tradiciones presentes; los mitos que moldean y explican referentes organizacionales, aspectos fundacionales y modelos ejemplares de conducta; los rituales de la vida y la cotidianidad de las organizaciones; así cómo las representaciones simbólicas materiales e inmateriales presentes en la organización (Ramio, 2001).

Para Etkin y Schvarstein, la cultura organizacional se define desde su funcionalidad y establecen como funciones básicas de la cultura organizacional (Etkin y Schvarstein, 1992):

- Definir límites, estableciendo distinciones entre una organización y otra.
- Transmitir un sentido de identidad a los miembros de la organización.
- Facilitar la traducción, articulación, identificación e interiorización de los objetivos generales, respecto a los objetivos compartiméntales e individuales en la organización.
- Tender a ser un silencioso sistema de control comportamental.

1.2 Reflexión frente al concepto de cultura organizacional

Desde lo expuesto en la materia, la cultura organizacional puede ser definida también, cómo una construcción social de sentido que fundamenta la acción situacional de los actores organizacionales. La cultura organizacional cómo producto social, se relaciona con los supuestos y creencias que tienen en común los actores organizacionales y que son útiles para aprender a dar respuesta a situaciones problema. La cultura organizacional se evidencia en la acción situacional, entendiendo por esta, los comportamientos observables en la relación entre los actores en un determinado contexto organizacional.

Desde esta mirada propuesta la cultura organizacional presenta una doble función: Una función orientativa de sentido y por otro lado, una función afectiva de sentido. Desde esta doble función, la cultura organizacional es un escenario de visibilidad de imágenes teleológicas de sentido que buscan orientar comportamientos al éxito de objetivos y metas organizacionales; así como de imágenes que inciden en los sentimientos de los individuos y les permiten crear una percepción de lo que es agradable o desagradable, de lo amigable o lo no amigable, de lo grato o lo no grato, de lo atractivo o lo repulsivo, entre otras.

Esta mirada de la cultura organizacional desde la relación sentido – imagen, nos remite a la obra de Cornelius Castoriadis (1989), en la cual el sentido – imagen se juega en los imaginarios, los cuales corresponden a una representación determinada de imágenes que presenta simbólicamente aquello que se requiere mantener y perpetuar. La cultura organizacional tiende por tanto a ser conservadora y a permitir un conjunto de representaciones que las organizaciones se dan para si, desde donde:

- se estructuran y definen roles y papeles organizacionales,
- se estructura un caudal simbólico,
- Se estructuran ejercicios de poder,
- se organiza el tiempo y el espacio,
- se integran las ideas e imágenes de la organización en cuanto a todo lo que tiene que ver con ella,

- se inscriben los sueños y las esperanzas de la organización, respecto a su posible futuro.

En la cultura organizacional convergen la memoria organizacional (pasado) y la visión de la organización (futuro). Desde esta mirada también se puede vislumbrar un tercer aspecto que atraviesa la cultura organizacional, los saberes implícitos o el sentido común, los cuales emergen desde la memoria colectiva, permitiendo a las organizaciones construir imágenes de su entorno, de su mundo de vida, desde como lo ven y lo han venido viendo los diferentes actores de la organización.

La cultura organizacional articula ritos, ideas y modos de acción desde la estructuración y ejercicio del poder. Donde se puede ver como en el ejercicio del poder organizacional se busca monopolizar ciertos valores, sentimientos y tradiciones con el fin de controlar, dirigir y hacer rutinaria, repetible y predecible la acción del otro. De este modo, el ejercicio del poder organizacional, pasa por la cultura organizacional donde se desarrolla una apropiación de artefactos culturales (Jergas, dichos, historias, rituales, decoraciones, héroes y símbolos materiales y no materiales) que transforman las conjugaciones de las relaciones de sentido y de poderío en una organización.

La cultura organizacional como construcción social de sentido, esta orientada hacia la producción de representaciones globales de la organización y de todo aquello que se relaciona con ella, su entorno, su jerarquía, sus actores, sus procesos, su dirección, su control, su coordinación, su evaluación y sus conflictos, entre otros. A través de la cultura organizacional una organización se siente a si misma y a su entorno, se direcciona, se fragmenta, se unifica y construye sus finalidades y principios fundamentales.

Desde la cultura organizacional, una organización designa su identidad elaborando una representación de si misma, en la cual:

- Marca la distribución de los papeles y las posiciones organizacionales;
- Expresa e impone ciertas creencias comunes, fijando especialmente modelos de aprendizaje como el del “buen –o mal – jefe”, del “buen –o mal – empleado”, el del “valiente – o cobarde – líder”, el del “- Buen o mal – usuario”, el del “- Buen o mal – ciudadano”. De esta forma se tiende a configurar una organización como una totalidad, como una ordenación de elementos donde cada cual tiene su orden, su “razón de ser o no ser en la organización”.

La construcción de identidad organizacional, desde la cultura organizacional, es un factor clave en esta. Designar una identidad organizacional es por consiguiente marcar su territorio y las fronteras de está; definir sus relaciones con otras organizaciones, formar imágenes de amigos y enemigos, de rivales y aliados; del mismo modo, significa conservar y modelar los recuerdos pasados, así como proyectar hacia el futuro sus temores y esperanzas. Los modos de funcionamiento específicos de este tipo de representaciones en una organización se reflejan particularmente en sus medios de su protección y difusión, así como de su transmisión de una generación a otra.

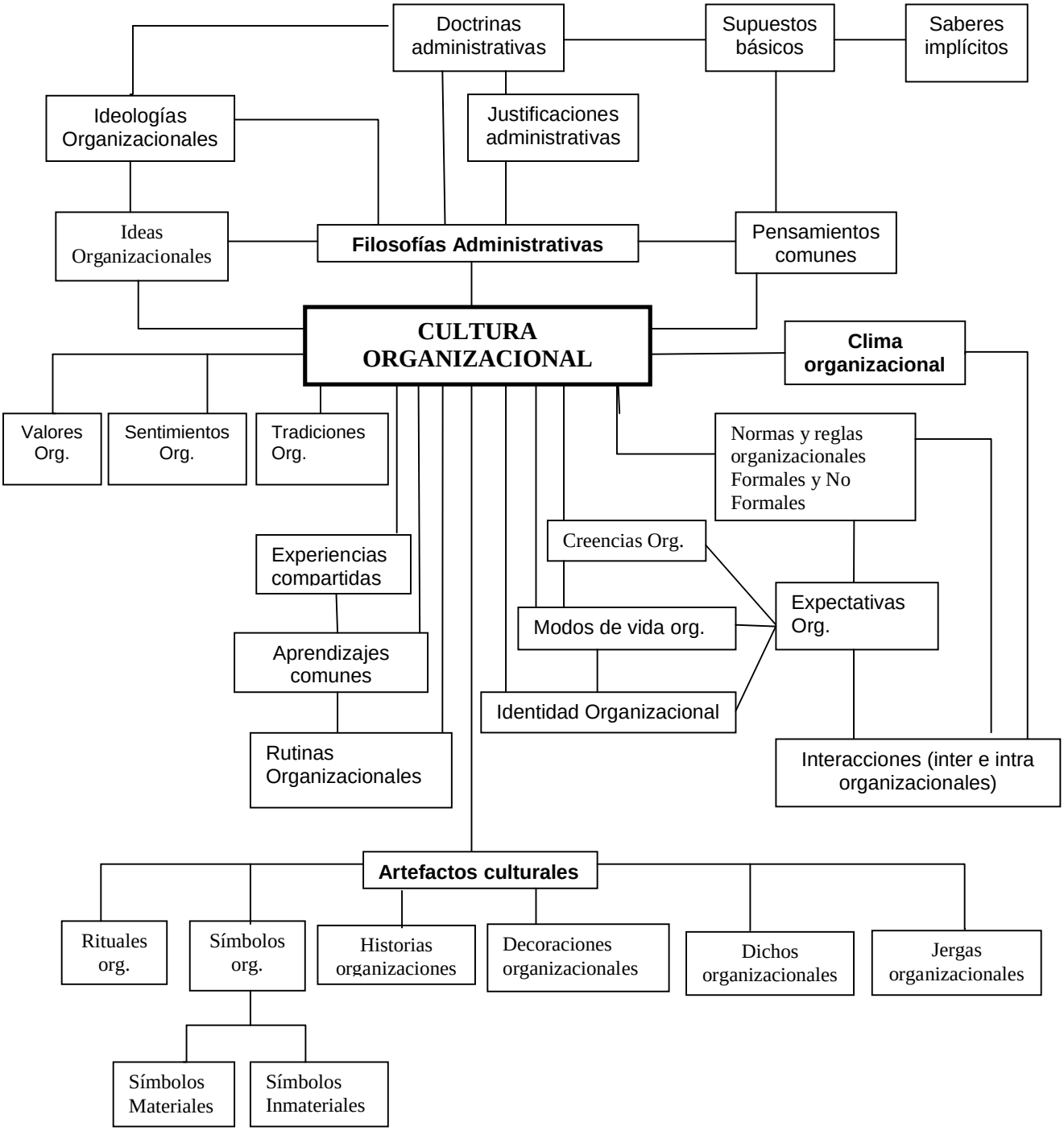
La cultura organizacional es una fuerza reguladora de la vida organizacional. No solo porque refleja la pertenencia o no de un miembro a una organización, sino también porque interviene en la definición de las reglas del juego de una organización, en la medida que expresa las maneras de como es su fragmentación, como por ejemplo, en sexos, jerarquías o cargos y las maneras del ejercicio del poder.

1.3 Cultura organizacional y clima organizacional

En este punto es importante señalar que cultura organizacional y clima organizacional no son sinónimos y son independientes. El clima organizacional es considerado por algunos autores como un elemento que se diferencia de la cultura organizacional, al ser este, una percepción de las situaciones y entornos de la organización, que se caracteriza por ser cambiante. En tanto que la cultura organizacional, es un componente organizacional que transciende lo cognitivo y tiende a ser más permanente. (Toro, 1998)

1.4 Elementos de la cultura organizacional

Desde la anterior revisión documental y la postura respecto al concepto de cultura organizacional, se puede establecer que los conceptos y elementos que se relacionan con la cultura organizacional son:



Elementos relacionados con el concepto de cultura organizacional. Diseño: Sergio Chica

1.5 Función de la cultura organizacional

También esta revisión documental y la postura ante el concepto, permite plantear como la cultura organizacional presenta una funcionalidad organizacional que es presentada desde los autores tratados a continuación:

- Motiva o limita las prácticas de la gerencia interna sobre el desarrollo de las políticas de una organización pública. Guy Peters (1999) – Cultura Administrativa –
- Para competir en el mercado y para actuar consecuentemente. Toca (2005) – Cultura Corporativa –
- Ofrecer a los clientes productos y servicios con valor agregado y de garantizar utilidades para la empresa. Toca (2005) – Cultura Corporativa –
- Tiene cómo propósito el controlar y modelar a los empleados de una empresa. (Urrea: 2000). – Cultura Empresarial –
- Estructura la descripción mental, *tanto en los ciudadanos cómo en los funcionarios públicos*, de lo que es y ha de ser el "buen gobierno" y la "administración apropiada" (Peters 1999). – Cultura Política –
- Los valores políticos de una sociedad contribuyen en el moldeamiento de sus organizaciones públicas. (Peters 1999). – Cultura Política –
- Los valores políticos de una sociedad contribuyen en la definición de los limites de la acción administrativa de las organizaciones públicas. (Peters 1999). – Cultura Política –
- permite establecer criterios y reglas de acción para un mejor desempeño – *de las organizaciones* – en lo social (Peters) – Cultura Social –
- Enfrentar problemas de adaptación externa e integración interna en las organizaciones. (Schein 1988).
- Enseñar a los nuevos miembros – *de la organización*- el modo(s) correcto (s) de percibir, pensar y sentir… problemas *relevantes a la organización*. (Schein 1988).
- Moldear a sus miembros y establecer los parámetros de conducta en la organización o al entrar en relación con esta.
- Definir límites, estableciendo distinciones entre una organización y otra. (Etkin y Schvarstein 1992)
- Transmitir un sentido de identidad a los miembros de la organización. (Etkin y Schvarstein 1992)
- Facilitar la traducción, articulación, identificación e interiorización de los objetivos generales, respecto a los objetivos compartiméntales e individuales en la organización. (Etkin y Schvarstein 1992)
- Tender a ser un silencioso sistema de control comportamental. (Etkin y Schvarstein 1992)

1.6 Aproximaciones al concepto de cultura organizacional pública en Colombia. Estudios DAFP

Si bien el concepto de cultura organizacional no es nuevo en el campo del estudio de las organizaciones, su análisis e instrumentalización en Colombia, especialmente en los sectores públicos es relativamente reciente.

Desde el discurso institucional, El Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP, ha elaborado diferentes documentos en la materia, que tienen cómo propósitos el "…*contribuir a la cualificación del talento humano cómo gestor de desarrollo y competitividad en el sector público… así como sugerir una guía básica (en pro)… de la elaboración de diagnósticos situacionales… e instrumentos de intervención.*" (DAFP, 2001). Estos procesos de análisis e instrumentalización se han desarrollado como un componente de los programas de bienestar y calidad de la vida laboral en las organizaciones públicas estatales[4].

Estos documentos no tienen una pretensión teórica, por lo cual no desarrollan un estado del arte en la materia (DAFP, 2001: 5) y remiten a estudios relacionados, los cuales se caracterizan por ser investigaciones del campo empresarial, de la teoría general de las organizaciones y de la psicología organizacional, en la cual se encuentra una reflexión precaria en torno a las organizaciones públicas (DAFP, 2001: 33 - 35). En los diferentes documentos en la materia del DAFP existe una reflexión frágil respecto a las organizaciones públicas y se da por sentado que los constructos teóricos como clima, cambio y cultura organizacional, son asimilables tanto para las organizaciones privadas lucrativas y no lucrativas como para las organizaciones públicas del estado. Aunque cabe resaltar que en el documento: "*La calidad de vida laboral para una cultura de lo publico: instrumentos para su gestión*". (DAFP, 2004), se hace mención de dos estudios sobre la cultura burocrática en Colombia. El primero fue realizado en el año de 1988, por el Departamento Administrativo del Servicio Civil, con el propósito de caracterizar al empleado oficial que laboraba para aquella época en Bogotá[5]. En cuanto al segundo estudio, este fue elaborado en 1993 por el DAFP, con el fin de establecer la relación entre la cultura del servidor público y el bienestar social[6].

---

[4] El bienestar y la calidad de la vida laboral de los funcionarios al servicio del Estado, es considerado como un subsistema de la gerencia de los recursos humanos, el cual esta orientado al *"fortalecimiento de procesos motivacionales, actitudinales y de comportamiento que inciden considerablemente en el desempeño y la productividad laboral*" (DAFP, 2004). La calidad de la vida laboral se mide e interviene desde sus componentes: Cultura, Clima y Cambio organizacional (DAFP, 2005).

[5] En el estudio "Caracterización del Empleado Oficial que Labora en Bogotá". Departamento Administrativo del Servicio Civil. Rosa Jaramillo, 1988. "*Se analizan variables del ámbito laboral, de la estructura jerárquica y normativa, la proyección social, relaciones interpersonales y el factor emocional con miras a detectar comportamientos, actitudes, necesidades y expectativas típicas del empleado en relación con su trabajo, el cual refleja una situación precaria de la cultura burocrática*". (DAFP, 2004: 40)

[6] En este estudio, "Caracterización de la Cultura del Servidor Público y su Relación con el Bienestar Social". Departamento Administrativo de la Función Pública, Fundación la Previsora, 1993. "*Se analizan variables como la organización del trabajo, comunicación y participación, condiciones de trabajo, valoración del trabajo, integración y relación con los compañeros y la percepción sobre el sector público. De este estudio también existen resultados preocupantes*

El concepto en cuanto cultura organizacional que ha manejado institucionalmente el DAFP, la identifica con un *"…conjunto de principios, normas, acciones y creencias, conscientes o inconscientes, que son compartidas, construidas y aprendidas por los integrantes de una organización a partir de su interacción social y que vienen a regular, a uniformizar la actuación colectiva de esa organización, logrando arraigo y permanencia.*" (DAFP, 2001: 16)

En este sentido, la cultura organizacional ha sido entendida como un componente que supone un carácter de permanencia y de cambio lento (inercia). La cultura organizacional, es tomada como un elemento conservador de la organización[7].

El DAFP, ha desarrollado un concepto de cultura organizacional basado en el enfoque analítico-cualitativo (DAFP, 2004: 41) que ha sido atribuido a Edgar Schein, expuesto algunos párrafos atrás, en el cual se le da un especial énfasis a los artefactos culturales de la organización (Jergas, cuentos, historias, rituales, ceremonias, costumbres, metáforas, eslóganes, emblemas, decoración y símbolos verbales y no verbales) (Schein, 2002).

De acuerdo a los estudios del DAFP, la cultura organizacional - público estatal - es diversa, varía de una entidad a otra; y puede y debe ser intervenida, puesto que "*el cambio de valores, actitudes y hábitos de trabajo…promueven un mejor desempeño para el cumplimiento de los fines del Estado*" (DAFP, 2005:9). La intervención se presenta con un carácter teleológico, en el cual existe una lógica de direccionamiento, ejecución, control y evaluación, en fin, un proceso de administración de la intervención cultural, en el cual se insertan una serie de instrumentos técnico – administrativos, los cuales incorporan elementos de tipo cognitivo, emocional y conductual. Estos instrumentos tienen como fin, generar diagnósticos del estado dado de la organización, en el cual se recalcan los aspectos negativos en cuanto a cultura organizacional y se construye el estado deseado, ideal o más favorable para la organización. (DAFP, 2005: 10)

En la "Guía de intervención para la cultura organizacional, el clima laboral y el cambio organizacional" (DAFP, 2005), se plantean una serie de principios y valores generales para todas las organizacionales estatales, los cuales debes ser promovidos y en caso de estar ausentes, incorporados. Como son: "*la lealtad, la confianza, la participación, la solidaridad, la comunicación, el ejemplo y la congruencia en las conductas" (DAFP, 2005:15).* Estos principios y valores generales, los cuáles dicen estar acordes con la ciencia administrativa, dejan

---

sobre el clima y las condiciones de trabajo, así como sobre la percepción de ineficiencia, exceso de trámites, mala atención al público, despilfarro de recursos, politiquería, corrupción y falta de creatividad que se tiene sobre el sector público". (DAFP, 2004: 40)

[7] Jean Jacques Chevallier, ha postulado cómo la administración (estatal), tiene una función conservadora, la cual es el mantenimiento de la cohesión o unidad social, la cual se sustenta históricamente y a partir de un código social dominante que fundamenta las bases institucionales del ejercicio de la misma administración (Chevallier, 66). En este sentido, la administración es un aparto que desarrolla relaciones sociales que repercuten en la prolongación de las lógicas del poder (político, económico, militar y social).

un manto de duda en cuanto a su procedencia y la exclusión de otros principios generales, como lo son los constitucionales[8]. ¿Por qué han de ser estos y no otros? Es una pregunta que se podría plantear en este punto.

Los instrumentos de intervención de la cultura organizacional, son del mismo tipo que los sugeridos por Schein y otros autores, para las organizaciones del ámbito privado. Como son: Los Seminarios – Taller; las estrategias pedagógicas con mediaciones lúdicas; las jornadas de reflexión y espacios de encuentro para dar respuesta a problemas organizacionales; ejercicios y dinámicas de Integración; y las técnicas de intervención psicosocial, con el propósito de detectar las relaciones de poder y las capacidades de influencia de grupos e individuos en la organización[9](DAFP, 2005: 17). Se suman a los anteriores instrumentos la elaboración de documentos narrativos, los cuales pueden ser realizados mediante concursos, en los que se de cuenta de los mitos, las historias, rituales, héroes y demás artefactos culturales de la organización (DAFP, 2005: 18–23).

El DAFP, en su documento "cultura organizacional" (DAFP, 2003), plantea otros instrumentos de diagnóstico e intervención de la cultura organizacional, aparte del método Schein, como lo son: a) Las técnicas etnográficas. En las cuales resaltan las técnicas de observación simple, la observación participante, las historias de vida, los conversatorios, la entrevista abierta y cerrada (dirigida mediante cuestionarios), y el suministro de información por parte de informantes privilegiados[10]; b) La encuesta; c) Soportes documentales. Como fuente de información y de análisis, estos pueden ser: informes, manuales, reglamentos, organigramas, y otros documentos de circulación interna – periódicos, revistas, folletos, etc. -.

El DAFP a partir de la puesta en marcha de los procesos para la renovación de la Administración Pública, PRAP en el 2002[11], ha visto la intervención en la calidad de la vida laboral (en sus componentes: cultura organizacional, clima organizacional y cambio organizacional), como una estrategia que se armoniza con una "**nueva cultura gerencial de administración de lo público**". En la cual deben primar en la renovación de la administración pública, los principios de la austeridad, la eficacia y eficiencia, la gestión por resultados, y la flexibilidad administrativa (Conpes 3248, 2003). Principios que se presentan como fundamentos del "Estado Comunitario".

---

[8] La Constitución de Colombia de 1991, en su artículo 209, establece como principios de la función administrativa, los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Los cuales son generales y de obligatorio cumplimiento para todas las organizaciones estatales y no estatales con funciones públicas.

[9] Este listado de instrumentos de intervención cultural se basa, en buena parte, en el documento "Herramientas para la transformación de la administración pública. Guía para la formación en valores en los servidores públicos", elaborado por Presidencia de la República en 1999.

[10] "Los *informantes privilegiados,* reconocidos como aquellas personas existentes dentro de los grupos y que por experiencia o preparación pueden suministrar la información más completa, fidedigna y útil acerca de los aspectos sobresalientes de la vida ese grupo". (DAFP, 2003: 26)

[11] CONPES 3248 de 2003.

1.7 Otros estudios y un caso relacionado con la cultura organizacional estatal en Colombia

1.7.1 Otros estudios relacionados: Grupo de culturas corporativas y perdurabilidad empresarial (Universidad Externado de Colombia)

El grupo de culturas corporativas y perdurabilidad empresarial, adscrito al centro de gestión humana y organizaciones, de la facultad de empresas de la Universidad Externado de Colombia, presentó en el año 2005 dos investigaciones sobre la cultura organizacional en organizaciones del Estado, en las cuales se presentan formas e instrumentos de caracterización de la cultura organizacional.

La primera investigación, presentada por Pardo y Montaña (2005), "*La caracterización de la cultura corporativa de la dirección general de cobranzas de Bancafé*", plantea la importancia e impacto que tiene la cultura organizacional en la perdurabilidad de las organizaciones (Pardo y Montaño, 2005:22). Esta investigación está dividida en tres partes en las cuales se aborda el concepto de cultura corporativa y organizacional; se analiza la información recopilada en Bancafé desde las encuestas realizadas y las expresiones, comentarios y charlas informales realizadas con algunas personas de la organización; finalmente se hace énfasis en la categoría del cambio organizacional, pues Bancafé se encontraba en un proceso de transformación para esa época[12].

La metodología empleada por esta investigación fue de carácter descriptivo y se empleo un instrumento tipo encuesta compuesto por 55 preguntas "las cuales hacen referencia a las variables que componen la cultura corporativa" (Pardo y Montaño, 2005: 27), las cuales son: Historia de la empresa (organización), clima organizacional, valores organizaciones, comunicación organizacional, estructura organizacional y potencia de cambio. Estas variables se basan en el trabajo de Olga Anzola (2003) y Senge (2000), lo cual hace ver el concepto de cultura organizacional y corporativa como si fuesen sinónimos, lo que diferencia Anzola (2003). La cultura corporativa, desde Anzola (2003), se orienta a la productividad y la diferenciación empresarial para competir y actuar conforme a sus creencias y valores en los mercados. Esta investigación concluye que la variable comunicación organizacional "es el hilo conductor de los procesos y prácticas organizacionales, por lo que puede convertirse en facilitadora u obstaculizadora del logro de los objetivos de la empresa" (Pardo y Montaño, 2005: 30).

La segunda investigación señalada, realizada por Claudia Medina (2005), "*Diseño de un instrumento para caracterizar la cultura organizacional de una empresa del Estado*", propone un instrumento tipo encuesta que considera cuatro categorías para acercarse a la cultura organizacional que son: Estructura organizacional, clima organizacional, valores organizacionales y

[12] Bancafé es una institución financiera colombiana, que para el año 2005 era de carácter estatal. Para finales del año 2005 Bancafé fue transformada a Gran banco – Bancafé con el propósito de sanear su pasivo pensional y finalmente fue privatizada en el año 2006 por parte de la administración Uribe.

comunicación organizacional. Al igual que la anterior investigación, su referencia teórica esta basada en el trabajo de Anzola (2002) y la aplicación o prueba piloto del instrumento señalado se realizó en la caja de previsión social de comunicaciones, caprecom[13], con la colaboración de 20 funcionarios de esa organización estatal colombiana. El instrumento "consta de 155 preguntas distribuidas de la siguiente manera: 144 preguntas (92,9 %) con cuatro posibilidades de respuesta (siempre, periódicamente, muy de vez en cuando, nunca); seis preguntas abiertas (3,87) para cada una de las variables (excepto comunicación) que permiten completar la información obtenida en las 144 preguntas cerradas y por último se hacen cinco preguntas (3,22) con opción múltiple de respuesta" (Medina Rincón, 2005). Este instrumento de caracterización de la cultura organizacional de una organización estatal, plantea un proceso diagnostico que permitiría a las organizaciones diseñar programas de intervención y ajuste organizacional entre las necesidades individuales, los objetivos de la organización y las demandas de su entorno (Medina Rincón, 2005: 57).

1.7.2 Un caso relacionado: Cultura Ciudadana y Administrativa.

El profesor Paul Brombert[14], quien se desempeñó como alcalde de la ciudad de Bogotá, en el periodo comprendido de 1995 a 1997 y quien fue un actor determinante en la política pública de **cultura ciudadana y administrativa** de la administración del alcalde Antanas Mockus (1995 – 1997 y 2000 – 2004), plantea como la cultura es todo aquello que se transmite de una generación a otra por medios no genéticos. Desde este concepto podemos inferir que la reproducción cultural es un problema educacional en el que se proyectan principalmente los valores, las creencias, los sentimientos, las costumbres, las tradiciones, los Mitos, los rituales, los artefactos culturales de una sociedad (lenguaje, Jergas, dichos, historias, rituales, símbolos, etc.), sus representaciones simbólicas (Materiales e inmateriales), sus modos de vida, los pensamientos comunes, las experiencias compartidas, el aprendizaje común y las expectativas del individuo frente a la sociedad y viceversa.

La cultura entendida como una relación ínter subjetiva sociedad – individuo, se plantea como una representación que configura, por un lado el deseo de reconocimiento o visibilidad social positiva, el prestigio, y por otro, el temor a la sanción social o a la visibilidad negativa, la vergüenza.

La cultura se define desde una construcción social de sentido que fundamenta la acción situacional de los actores sociales. La cultura ciudadana como producto social, se relaciona con los supuestos y creencias que tienen en común los actores sociales y que, son útiles para aprender a dar respuesta a situaciones problema (como lo fue la crisis del agua). La cultura ciudadana se

[13] "La caja de Previsión Social de Comunicaciones, Caprecom, es una entidad (estatal) creada por la ley 82 de 1912… y transformada, por virtud de la ley 314 de 1996, es una empresa industrial y comercial del estado del orden nacional, vinculada al ministerio de comunicaciones, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente..." (Medina Rincón, 2005).

[14] Este apartado se elaboró a partir de la conferencia magistral del profesor Paul Brombert, dictada en la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, para los estudiantes de la Maestría en Administración pública. Primer semestre. 2007.

evidencia en la acción situacional, entendiendo por esta, los comportamientos observables en la relación entre los actores en un determinado contexto social.

Para el profesor Brombert la cultura administrativa, es propia de los actores organizacionales del aparato de Estado, quienes también se juegan como ciudadanos. En este sentido cultura ciudadana y cultura administrativa van de la mano, siendo la primera contenedora de la segunda.

Brombert parte de un discurso de modernidad, expuesto por Mockus, que delimita las relaciones de cultura, moral y ley desde la pregunta por el individuo. Tanto la ley, la moral y la cultura castigan y premian. La primera, la ley, castiga con la sanción explícita como cárcel, detención o multas y premia con derechos desprendidos de su cumplimiento. La segunda, la moral, castiga con el remordimiento, con el malestar o con la culpa individual y premia con la auto satisfacción. Y por ultimo, la cultura, premia con el reconocimiento, con el prestigio y castiga y sanciona con la exclusión, la sanción social, la censura, el rechazo y la vergüenza.

La ley, la moral y la cultura, son tres sistemas regulatorios que funcionan con relativa independencia. Encontrando que el más exigente de todos es la moral, seguido por la cultura y finalmente la ley. En este sentido, conforme a los planteamientos de Mockus, solo se debe aplicar la ley cuando fallan las barreras de la moral o de la cultura. Las personas tienden a ser limitadas, reguladas y disuadidas más por su propia moral y por las reglas culturales de su comunidad referencial que por el temor a las sanciones legales. Lo cual aplica en el Estado para el funcionario – ciudadano, según Brombert y Mockus.

Retornando el asunto de la cultura ciudadana - administrativa, Brombert plantea que la cultura ciudadana y la administrativa son cambios de rutinas, un proceso de ingeniería. El plantea que su visión de cultura ciudadana se diferencia de la de Mockus en que él ve la ciudad y la administración como un laboratorio, por ser Físico de formación y que Mockus las ve como un aula por ser matemático. Para él los elementos de la cultura se construyen, se miden, se evalúan, se intervienen y se regulan.

Si la cultura ciudadana y la administrativa son un cambio de rutinas en la vida cotidiana de la ciudad y la organización estatal, entonces la acción de gobierno, según Brombert, será romper con la rutina que sea contraria a los objetivos de la ciudad y la organización estatal, como lo fue el ahorro de agua en la primera administración Mockus, que tenia como fin evitar el racionamiento de agua producto del derrumbe de uno de los túneles principales que irriga del preciado liquido a Bogotá.

El cambio de rutinas ante una crisis y la creación de nuevas rutinas que persisten superada la crisis, son el valor real que construye la cultura ciudadana y administrativa. Brombert atribuye que fue gracias a esta crisis que se evidencio el cambio cultural y administrativo de la ciudad y sus utilidades prácticas.

El programa de Cultura Ciudadana y administrativa, entendido por Brombert como un sub conjunto de la primera, liderado por el alcalde Mockus y el profesor Brombert desde el Instituto de Cultura y turismo, es un caso exitoso de gestión en la medida que incidió en la construcción de un imaginario compartido de ciudad y de administración, planteo supuestos y convenciones sociales compartidas que han hecho de Bogotá una ciudad mucho más fértil en todas sus dimensiones (Campos, 1998).