

Panel Investigaciones en administración pública: lo político a nivel nacional, provincial y municipal

## **Reforma y cultura organizacional en los ministerios de educación de las provincias argentinas**

**Gustavo Blutman**

*“La cultura es la barrera más importante para el cambio. El cambio muchas veces es necesario para sobrevivir”*

*Terrence Deal y Allan Kennedy<sup>1</sup>*

### **1. Introducción**

En la actualidad, el análisis de la cultura de las organizaciones comienza a ser visto como un eje central de las políticas públicas. Los problemas asociados a la consolidación democrática y a los procesos de Reforma del Estado son considerados un núcleo de atención de los investigadores y científicos sociales en los últimos años. No obstante, aún no se ha puesto reparo en la relación entre cultura organizacional de la administración pública y los procesos de Reforma del Estado.

A partir de la crisis del modelo intervencionista de Estado que se profundiza en la década del '70, los distintos gobiernos intentaron -y lo siguen haciendo- cambios organizacionales en el sector público argentino. La mayoría de ellos, generalmente conocidos como procesos de Reforma del Estado, han sido concebidos desde un paradigma mecanicista que presupone la vinculación inmediata de dos fenómenos que necesariamente se relacionan entre sí como son: la formulación de políticas públicas; y la implementación exitosa de las mismas a través de acciones eficaces, eficientes y alineadas con los objetivos que los respectivos gobiernos pretenden alcanzar (Felcman 2001).

En América Latina, y de forma particular en la Argentina, el proceso de Reforma del Estado significó la reducción del tamaño del mismo y las modificaciones en sus roles tradicionales, lo cual impactó en el abanico de actividades, funciones y servicios que estaban bajo su tutela. De esta manera, la Reforma del Estado se expresó en cuatro dimensiones. En primer lugar, se transformó el papel del Estado por medio de la privatización de las empresas públicas y la adopción de políticas tendientes a la desregulación y la descentralización administrativa de los servicios. En segundo lugar, los cambios en el rumbo de la política económica implicaron el abandono de pautas intervencionistas y el reconocimiento explícito del giro neoliberal. En tercer lugar, la renovación continua del diseño institucional y organizacional del aparato del Estado. Por último, la nueva normativa adoptada en cuanto a la política de recursos humanos, que persigue la modificación de los pilares del empleo público, como por ejemplo la estabilidad (Blutman 1998).

Como resultado de ello, el nuevo Estado participa, cada vez menos, de la producción y distribución de bienes y servicios, y pretende adoptar modelos de organización y gestión más flexibles y racionales, lo cual implica, necesariamente, la desburocratización tanto del aparato público como también de los mecanismos de toma de decisiones y su implementación. Esto último conduce no sólo a un rediseño del aparato estatal, sino también a la adopción de políticas modernas en materia de recursos humanos, a través de la implementación de programas de capacitación de funcionarios, la extensión del sistema de concursos, etc. A modo de ejemplo, encontramos las distintas medidas dispuestas en la Administración Pública Centralizada vinculadas con los Recursos Humanos<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Deal, T. y Kennedy, A., 1985, p. 169.

<sup>2</sup> Por ejemplo: la organización de un nuevo sistema, conocido como SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa) que apuntó a organizar la totalidad de los cargos burocráticos de la Administración Pública centralizada

Este conjunto de cambios permiten interpretar la Reforma del Estado en términos de la transformación del modelo de gestión por normas hacia la adopción de un nuevo modelo de gestión por resultados (Felcman 1992). Si el modelo productivo cambió, es imposible pensar que el modelo administrativo que le era funcional permanezca inalterado. El modelo administrativo-burocrático inspirado en el industrialismo clásico era del tipo expresado por Max Weber (1992): estandarizado, legal, profesional, tecnocrático y cuantitativista. El modelo del tipo pos-industrial requiere capacidades diferentes, a saber: competencia, creatividad, flexibilidad, abandono de la tecnocracia, simplificación normativa y regulatoria, sensibilidad a los cambios y fuerte tendencia hacia la cualitatividad de los servicios.

Semejante posición se asume respecto del surgimiento de nuevas instituciones públicas, directas, descentralizadas, innovadoras, flexibles, dúctiles y capaces de aprender, que emplean la competencia, la elección del cliente y otros mecanismos no burocráticos (Osborne y Gaebler 1992). Ello posibilitaría la extensión de la racionalidad empresarial a la esfera pública, lo que a su vez conduciría a un original estilo de gestión basado en los resultados, metas y objetivos de la agenda gubernamental. Sin embargo, entre la formulación de políticas y su aplicación existen una serie de fenómenos, englobados bajo el concepto de *cultura organizacional*, que condicionan la vinculación inmediata entre los elementos destacados por el paradigma anterior.

Dado que la *cultura* es un marco de referencia compartido por el grupo de trabajo, su estudio indicaría cuál es el modo esperado de pensar y actuar frente a situaciones concretas; es decir, señala las prioridades y preferencias globales que orientan los actos de la organización. Schein (1992) afirma que cuando una solución sirve de manera repetida, a la larga queda asentada, y se convierte en una realidad sin discusión. Cuando una presunción se arraiga en un grupo, sus miembros considerarán inconcebible una conducta basada en alguna otra premisa. Con el tiempo, los comportamientos repetitivos se convierten en valores y éstos en presunciones básicas (Felcman 2001). Estas presunciones son muchas veces origen del fracaso para muchas organizaciones que no supieron descubrirlas y cambiarlas a tiempo (Denison 1991). Por consiguiente, la *cultura organizacional* es un factor que puede potenciar u obstruir los procesos de Reforma de Estado.

Las reformas administrativas impulsadas en la Administración Pública centralizada pretendieron implementar un nuevo modelo de gestión orientada hacia los resultados. En el ámbito de la Administración pública educativa, a partir de la Ley Federal de Educación (LFE) y el Pacto Federal Educativo (PFE) se impulsó el proceso de reforma administrativa en los ministerios de educación provinciales.

En la década del '90 se inició la descentralización de la administración de los recursos físicos y humanos del sistema educativo nacional hacia las administraciones educativas provinciales. Esta descentralización implicó la redefinición de las funciones del Estado en materia educativa, asignándole funciones de dirección, coordinación y supervisión, y delimitando al mismo tiempo las competencias y responsabilidades de los gobiernos provinciales (Repetto 2001).

La LFE establece que el gobierno y la administración del sistema educativo es una responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional, de los poderes ejecutivos de las provincias y del de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (LFE, artículo 52). En cuanto a la administración del servicio educativo, el Poder Ejecutivo Nacional, a través del ministerio específico, debería favorecer una adecuada descentralización y brindar el apoyo requerido a las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (LFE, artículo 53). Por su parte, las provincias se abocarían a adecuar su legislación educativa en consonancia con la LFE, y a adoptar los sistemas administrativos, de control y de evaluación, a efectos de facilitar su óptima implementación (LFE, artículo 69).

Estos cambios en la organización institucional del sistema educativo implicaron cambios en el proceso de toma de decisiones respecto de la administración de los recursos. En el marco de la implementación de la Ley Federal de Educación, el Ministerio de Educación de la Nación inicia

---

y a generar normas respecto de requisitos y modalidades de los concursos, ascensos y evaluación del desempeño de las tareas.

acciones de Reforma Administrativa en diferentes provincias<sup>3</sup>. Dichas acciones de reforma apuntaron al fortalecimiento de la capacidad institucional y la mejora de la eficiencia, mediante la transformación del modelo de gestión administrativa de los organismos jurisdiccionales responsables directos de los servicios educativos. A esto se agrega el propósito de optimizar la productividad del gasto sectorial, procurando que sus beneficios redunden en la calidad de los aprendizajes y la equidad en el acceso a la educación. Consecuentemente, los Ministerios de Educación Provinciales debieron incrementar sus funciones y enfrentar los nuevos problemas que surgieron al reformar el sistema existente e implementar el *Nuevo Modelo de Gestión Administrativa en el Área de Educación*.

El Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE) asumió, en 1996, la responsabilidad de coordinación y asistencia técnica y financiera a las provincias en el proceso de modernización del modelo de gestión.

El propósito era lograr la optimización del funcionamiento administrativo para, de modo más eficaz y eficiente, contribuir a la mejora de la calidad del servicio educativo.

Su misión era:

- Contribuir a la modernización de los modelos de gestión administrativa de los organismos de conducción educativa provinciales.

Tenía como objetivos:

- Modernizar y fortalecer los modelos de gestión y administración del sistema educativo incorporando nuevas tecnologías.
- Incrementar las capacidades de planificación del sistema educativo, tendientes a mejorar la asignación de los recursos del sector.
- Producir información relevante, oportuna y correcta que apoyara la toma de decisiones en los distintos niveles de conducción del sistema educativo.
- Contribuir a la transparencia de la gestión mediante la implementación de sistemas de auditoría y control.

Los diagnósticos realizados por el PREGASE en 1996 marcaron, respecto de la gestión administrativa en los Ministerios Provinciales, la existencia de escaso personal en los niveles directivos con perfil y capacitación adecuada para gerenciar la transformación del modelo de gestión en las áreas administrativas (MECYT, PREGASE 1996). El personal no estaba preparado para afrontar los cambios. Además, el modelo de gestión de los sistemas educativos provinciales respondía a las características de un tipo de gestión administrativa centralizada, que carecía de infraestructura informática y de comunicaciones consolidada que facilitara el funcionamiento de los circuitos administrativos.

Los elementos destacados de los análisis precedentes nos remiten al siguiente cuestionamiento: ¿Cuáles son los principales rasgos de la cultura organizacional de los Ministerios de Educación Provinciales que permiten una implementación exitosa en la Reforma Administrativa?

Asumimos la hipótesis que sostiene que el *modelo de cultura organizacional* predominante en las Administraciones Públicas Educativas condiciona la eficacia y eficiencia del proceso de reforma, pues el pasaje de un modelo de gestión a otro constituye un proceso complejo en el que deben considerarse los contextos culturales adversos a la innovación y propensos al *status quo*. En este sentido resulta importante descubrir el “patrón de premisas básicas” (Schein 1992, p. 56), es decir, la cultura organizacional de las administraciones educativas provinciales.

En este marco de transformaciones, es necesario apuntalar los cambios que la introducción de un importante número de variables tecnológicas van a provocar en la cultura organizacional de los Ministerios y Consejos de Educación Provincial.

Los cambios tecnológicos, tanto en materia informática como administrativa, han modificado la forma habitual de hacer las cosas, y en ese sentido el cambio cultural se va a hacer

---

<sup>3</sup> Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales -PREGASE- o metas propuestas del Programa de Inversión en el Sector Educación -PRISE-.

presente en forma casi instantánea.

El objetivo de este trabajo es analizar el papel de las nuevas tecnologías introducidas a través de las Reformas Administrativas en los organismos de administración de la Educación en las provincias argentinas, y su relación con la cultura organizacional

## 2. Un elemento clave: la cultura organizacional

Existe una multiplicidad de abordajes que se pueden realizar respecto del análisis cultural. Tomamos la perspectiva de Schein (1992 p. 47), quien entiende la cultura organizacional 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 consideradas válidas y en consecuencia ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas”.

Este autor distingue entre tres elementos: artefactos culturales, valores y presunciones básicas. A partir de allí, introduce el concepto de *niveles de la cultura organizacional*. Estos tres niveles de la cultura organizacional van desde lo más visible hasta lo tácito<sup>4</sup>.

Siguiendo la observación de estos tres niveles propuestos por Schein (1992), lo primero que advertimos cuando analizamos una organización, son sus **artefactos culturales visibles**. Éstos vienen dados por su entorno físico y social, y es todo lo que se puede ver, oír, sentir y tocar a medida que uno va circulando por el espacio físico organizacional. Este nivel de análisis es necesario pero no suficiente a la hora de descubrir la estructura cultural de una organización: aunque observemos la manifestación de la cultura, nunca podremos conocer su esencia.

Para poder descubrir en un nivel más profundo las características de la cultura organizacional necesitamos indagar acerca de aquello que dirige el comportamiento de los miembros de la organización: **los valores laborales**. Son las convicciones que los miembros de la empresa, que los llevan a preferir cierto estado de cosas por encima de otros, y que se organizan en un sistema de valores.

Sin embargo, para comprender el nivel más profundo de la cultura organizacional es necesario pensar cómo se configuró históricamente la organización, quienes fueron sus líderes claves a lo largo del tiempo, etc. Para ello, estudiamos las **presunciones subyacentes básicas**. Son las creencias más profundas que los empleados tienen sobre la naturaleza humana, el espacio, el tiempo, las relaciones de poder, el individualismo, la incertidumbre. A diferencia de los valores, las presunciones básicas no son identificables de manera explícita y forman parte del inconsciente colectivo de la organización.

## 3. El estudio de la cultura en la Administración Pública Argentina.

Los estudios sobre la cultura organizacional en la Administración Pública Centralizada<sup>5</sup> llevados a cabo por Felcman, Blutman y Méndez Parnes (2002) nos brindan los antecedentes necesarios para nuestro análisis.

Los autores concluyen que la cultura organizacional pública en la Argentina tiende a asemejarse a los modelos organizacionales tradicionales (ibídem). Esto supone que lo apreciado y estimado son los valores laborales básicos y los valores sociales, y no tanto los valores de reconocimiento y auto-realización. Los tipos culturales dominantes son los modelos tradicionales, siendo la cultura organizacional predominantemente apática y parcialmente paternalista. Las presunciones básicas indicarían que es destacable la percepción de distancia respecto de los centros

---

<sup>4</sup> Consultar los trabajos no publicados por Felcman, Isidoro y Karpf, Luis sobre “*Experiencias de cambio organizacional*”, Recursos Humanos y Organizaciones, Buenos Aires, Argentina, años 1997 a 2000.

<sup>5</sup> Por ejemplo: la organización de un nuevo sistema, conocido como SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa) que apunta a organizar la totalidad de los cargos burocráticos de la Administración Pública y a generar normas respecto de requisitos y modalidades de los concursos, ascensos y evaluación del desempeño de las tareas.

y ámbitos en los cuales se concentra el proceso de toma de decisiones y que los niveles de tolerancia de situaciones de incertidumbre tienden a ser bajos. El cambio e innovación organizacional son percibidos con desconfianza y en términos de transgresión, y no como el producto de un desarrollo y maduración institucional.

Por lo dicho anteriormente, la Administración Pública Centralizada (APC) constituiría un tipo de organización rígida, poco flexible y altamente burocratizada.

#### 4. El análisis de la cultura en el sistema educativo.

Aunque el objetivo central de la educación se concentra en el aula, los cambios continuos han generado otras instancias de comprensión del fenómeno que exceden ese ámbito. Los docentes se perfeccionan, toman licencias, se postulan a cargos nuevos, incorporan antecedentes, etc. Todas estas actividades se desarrollan con el acompañamiento de una enorme estructura burocrática que, como señalamos más arriba, ha sido funcional al tipo de educación existente.

Estos cambios afectan a la tradicional relación entre los componentes educativos y los componentes organizativos del sistema (a veces entremezclados). Esto es, la necesidad de dar respuestas a demandas sociales con relación a tiempos distintos. ¿Puede esperar el alumno 10 días hasta que se cubra un cargo docente?, ¿es justo que el salario del docente suplente se cobre 6 meses después de realizada la tarea?, ¿puede un docente con licencia por enfermedad en un colegio público trabajar en uno privado?

Esta serie de preguntas es respondida con nuevas estrategias que pueden llevarse a cabo (y en algunos casos lo hacen) con herramientas tecnológicas modernas, que no impliquen exclusividad de dispositivos informáticos; aunque estos sean sustanciales en la implementación.

La ejecución de estos mecanismos novedosos marca una adaptación, no necesariamente acrítica, sino de tipo vincular, que dada las características del cambio producen una nueva visión de las tareas, nuevos valores, nuevos marcos; en síntesis: una nueva cultura de la organización. ¿La gestión deberá realizarse por normas o por resultados?, ¿lo importante es el proceso o la meta a lograr?, ¿un empleado responde a la organización internamente (organización autocentrada) o a la sociedad (organización interconectada)?

#### *Los cimientos: los valores laborales.*

Los valores laborales son los cimientos de una organización pues “dan un sentido de dirección común para todos los empleados y establecen directrices para su comportamiento diario.” (Deal y Kennedy 1985, p. 21.) Los valores crean un *sentido de identidad* en el personal y forman el *corazón* de la cultura, ya que definen el éxito en términos concretos para los empleados, y establecen normas de realización en la organización.

A partir de los valores podemos detectar cuestiones prioritarias para sus miembros, el tipo de información más relevante para la toma de decisiones, las características personales más valorizadas, etc. En la organización pública educativa los valores laborales se expresan de la siguiente manera:

Entre los siete **valores laborales** más elegidos figura (ver gráfico 1): la cooperación grupal, estabilidad laboral, crecimiento en su carrera, buena relación de trabajo con el jefe, tareas desafiantes, mejora de ingresos y ambiente físico agradable.

La *cooperación grupal* es el valor laboral social más elegido entre los empleados de los Ministerios de Educación provinciales, según el relevamiento realizado entre enero y mayo de 2003. En la provincia de La Pampa, este valor fue el más elegido (74.42%), al igual que en Jujuy (71.43%).

Luego le sigue la *estabilidad* en el trabajo, un valor laboral básico. En el caso de los empleados del sector público esto resulta significativo, ya que existe la creencia generalizada acerca de la estabilidad en el empleo público como derecho adquirido. En contextos inciertos y de profundos cambios, el valor de estabilidad tiende a ser mayor. A ello hay que agregarle las

restricciones presentes en el mercado laboral, pues frente a la posibilidad de perder el empleo, la estabilidad resulta un valor deseable entre los empleados encuestados. Suponemos que si este cuestionario se hubiese realizado en la década del '60 o '70, la estabilidad no habría estado cuestionada, ya que era parte de la condición del empleo público. También en la provincia de La Pampa se privilegió la estabilidad laboral como segundo valor laboral básico (65.12%), y le sigue Tierra del Fuego (65%).

El valor de *crecimiento en la carrera* está relacionado con la *buena relación de trabajo con el jefe*. Mantener buenos vínculos de trabajo estaría asociado a una garantía de permanencia en el cargo y perspectivas de ascenso. El crecimiento en la carrera es el valor laboral que se destaca con mayor fuerza en la provincia de Misiones (59.09%). Mientras que la buena relación de trabajo con el jefe es más fuerte en la provincia de La Pampa (62.79%).

La recesión económica y la caída de poder adquisitivo de los salarios explicaría la tendencia a privilegiar el deseo de *mejora de ingresos* entre la población encuestada. A ello se agregaría en el caso de los empleados públicos los recortes salariales sufridos. La mejora de ingresos es uno de los valores más elegidos en la provincia de Salta (65.85%).

La realización de *tareas desafiantes* sería el siguiente valor más deseado por los empleados. Este valor se elige con mayor frecuencia en la provincia de Río Negro (66.67%).

El contar con un ambiente físico agradable es destacado como uno de los valores prioritarios entre los empleados de la organización pública educativa. En algunos casos no se cuenta con un espacio confortable, con adecuada luz y ventilación, como por ejemplo, en las oficinas que albergan los archivos de legajo de docentes. En otros casos, a pesar de las nuevas construcciones edilicias de los Ministerios de Educación de algunas provincias, o bien sigue faltando el espacio, o el nuevo espacio atenta contra los mecanismos de comunicación, consideraciones de aire y luz, habitabilidad, comodidad en los desplazamientos, interconexión flexible entre las oficinas, etc.

Nótense las diferentes reacciones que distintas personas tienen frente a la distribución del espacio, la disposición de los muebles, la existencia de espacios reservados y públicos, las puertas que permanecen abiertas o cerradas. Estas manifestaciones son fáciles de detectar, surgen a primera vista, y un observador entrenado suele percibir las rápidamente. En la provincia de Salta, este valor fue elegido con mayor frecuencia que en el resto de las provincias consultadas (58.54%).

Los 21 valores pueden ser agrupados en cuatro clusters:

- valores laborales básicos (mejora de ingresos, estabilidad laboral, ambiente físico agradable y manejo del estrés);
- valores laborales sociales (buena relación de trabajo con el jefe, cooperación grupal, tiempo libre, domicilio cercano al trabajo);
- valores laborales de reconocimiento (crecimiento en su carrera, empleabilidad, valorización de su trabajo, ser consultado por su superior, trabajar en una institución importante); y
- valores laborales de autorrealización (que el trabajo de uno sea importante para la institución y/o la comunidad, trabajo creativo, que el trabajo implique tareas desafiantes, libertad en el ejercicio de las tareas, que el trabajo de uno deje una huella, el aprendizaje de nuevas tareas y que los objetivos estén claramente definidos).

En el caso de las administraciones educativas provinciales observamos los siguientes resultados (Ver gráfico 2):

- 1° valores sociales (30.58%),
- 2° valores básicos (28.95%),
- 3° valores de autorrealización (22.17%) y
- 4° valores de reconocimiento (18.3%)

### ***Modelo de análisis: los tipos culturales.***

Los **tipos culturales** son los *modelos organizacionales* que responden a las formas particulares que tienen las personas de relacionarse con el contexto, de conducir y de recompensar a la gente.

El análisis de los tipos culturales permite identificar las percepciones de los empleados sobre el estado cultural actual de la organización en la cual trabajan, y además, conocer sus preferencias ante una situación hipotética. En el caso del conjunto de los empleados de los Ministerios de Educación, existe la tendencia a definir sus situaciones laborales dentro de los tipos culturales tradicionales (paternalista, apático y anómico) prevaleciendo el apático (32%). Esto marca una posición reconocida en el espectro de la administración pública como sistemas altamente burocratizados (ver Cuadro 1). El tipo cultural apático se observa con mayor frecuencia en la provincia de Misiones (24.83%).

Cuando hubo que optar por tipos culturales preferidos, la opción recayó en los tipos modernos (74%) con un acento en el tipo cultural integrativo (47%). De esta manera, se destaca un índice de frustración alto entre los empleados en cuanto a la distancia entre los tipos culturales existentes en los Ministerios y la deseabilidad de transformaciones hacia tipos culturales modernos.

### *Lo profundo e invisible: las presunciones básicas.*

Las **presunciones básicas** son las creencias más profundas que los empleados tienen sobre la naturaleza humana, el espacio, el tiempo, las relaciones de poder, el individualismo, la incertidumbre.

De las medidas utilizadas para medir las presunciones básicas existentes en las Administraciones educativas de las distintas jurisdicciones consultadas utilizamos: el índice de distancia de poder (*power distance index*) y el de tolerancia a la incertidumbre (*uncertainty avoidance index*).

El *power distance* o distancia jerárquica, puede definirse como el grado en que los miembros con menos poder dentro de las organizaciones esperan y aceptan que el poder esté distribuido de manera desigual en la misma. La dimensión *power distance* nos permite medir y diagnosticar las relaciones de poder intraorganizacional (en aquellas organizaciones donde existen altos índices de *power distance* hay una gran dependencia de los niveles jerárquicos más bajos respecto de los más altos).

La medida de *uncertainty avoidance* o tolerancia a la incertidumbre, como dijimos con anterioridad, señala cuán dispuestos están los empleados de una organización a tolerar los contextos inciertos.

Entre las medidas utilizadas para analizar las presunciones básicas, destacamos una distancia de poder media, y una tendencia a tolerar los contextos inciertos (el índice es inversamente proporcional). De todas maneras, estas medidas se utilizan comparativamente. Para el caso de los niveles jerárquicos, en el Gráfico 3 existe una tendencia de que a menor jerarquía, mayor distancia de poder, y menor tolerancia a la incertidumbre

En el diagnóstico realizado en las distintas jurisdicciones (MECYT- PREGASE 2003) el índice de distancia de poder (*power distance*) fue 43.94. Este índice es mayor en la provincia de Santa Cruz (56.23), y menor en la provincia de Tierra del Fuego (31.11).

En cuanto al nivel de tolerancia frente a la incertidumbre el mismo fue de 24.18. Este índice es mayor en la provincia de Misiones(30.24), y menor en la provincia de Mendoza (19.47) (ver Gráfico 3). En Misiones, por lo tanto, la tolerancia a la incertidumbre es menor que en Mendoza.

## **Conclusiones**

Las políticas públicas que pretendieron viabilizar las reformas administrativas de la década del '90, respondieron al modelo de "nuevo Estado" basado en la adopción de modelos de organización flexibles y racionales. En el imaginario de la administración pública, ello suponía lograr la desburocratización del aparato público y de los mecanismos de toma de decisiones. Los programas implementados para tales fines implicaron la adopción de medidas innovadoras en materia de gestión de recursos humanos. Tal como lo sostiene Prats Català (2003), la frustración de las reformas administrativas en América latina proviene del hecho de haber sido planteadas como

una operación “fundamentalmente técnica, políticamente neutral e indiferente respecto del sistema político del que tuviera que desarrollarse” (Prats Català 2003, p. 1).

Sin embargo, de la formulación de políticas a su aplicación, existen ciertos condicionamientos socio-económico-políticos que deben tenerse en cuenta a la hora de la implementación de los cambios, dado que condicionan la viabilidad de los mismos. De ahí la importancia que se le atribuye a los análisis culturales de la administración pública, ya que de no ser tenidos en cuenta los valores, tipos culturales y presunciones básicas pueden estimular o bloquear cualquier reforma pertinente.

Nuestro análisis de la cultura organizacional en los Ministerios y/o Consejos de Educación provinciales, se fundamentó en el estudio de un conjunto de índices e indicadores interrelacionados: los valores laborales, los tipos culturales y las presunciones básicas.

Como mencionamos anteriormente, sabemos que el modelo de cultura organizacional predominante en las Administraciones públicas educativas condiciona la eficacia y efectividad del proceso de reforma, ya que responde a contextos culturales adversos a la innovación y propensos al *status quo*. La cultura produce efectos sobre la estrategia de una organización, conflictos intergrupales en el seno de la misma, fracasos en la adopción de nuevas tecnologías, fracasos en la socialización, etc. Los fenómenos culturales que ocurren en la organización tienen consecuencias dinámicas para ésta y sus miembros.

Examinamos de modo descriptivo y explicativo los principales rasgos visibles e invisibles de la cultura organizacional de la Administración Pública Educativa (Ministerios y/o Consejos de Educación de las Provincias) en la Argentina. En cuanto a la mirada objetiva de la cultura organizacional en la administración pública educativa, encontramos las particularidades que señalamos a continuación:

El alto índice de satisfacción en el trabajo que se desprende del análisis, podría contradecir la hipótesis que señala la presencia de sistemas altamente burocratizados, rutinarios y monótonos (tipos culturales tradicionales) en las administraciones educativas. No obstante, en el análisis de los tipos culturales presentes en la actualidad en la Administración pública educativa, versus el tipo cultural preferido encontramos un alto deseo de cambio, característico de los tipos culturales integrativos (tipos modernos).

En cuanto a los valores laborales predominantes estarían casi en línea con el conjunto de la Administración Pública, alguna diferencia hace suponer un perfil distintivo a nivel comparativo.

La cooperación grupal es el valor laboral social más elegido entre los empleados de los Ministerios de Educación provinciales encuestados. Le sigue luego la estabilidad en el trabajo como un valor laboral básico. Como dijimos, en el caso de los empleados del sector público esto resulta significativo, pues la estabilidad en el empleo público es valorada como un derecho adquirido. En contextos inciertos y de profundos cambios, el valor estabilidad tiende a ser mayor. A ello hay que agregarle las restricciones presentes en el mercado laboral, pues frente a la posibilidad de perder el empleo, la estabilidad resulta un valor deseable entre los empleados encuestados.

El valor de crecimiento en su carrera está asociado a la buena relación de trabajo con el jefe. Mantener buenos vínculos de trabajo estaría coligado a una garantía de permanencia en el cargo y a las perspectivas de ascenso.

La tendencia a privilegiar el deseo de mejora de ingresos entre la población encuestada, se debería a las consecuencias de la profunda crisis económica y la caída de poder adquisitivo de los salarios.

La realización de tareas desafiantes sería el siguiente valor más deseado por los empleados encuestados. Luego, que el ambiente físico sea agradable. En algunos casos esto se debe a la ausencia de un espacio confortable, con adecuada luz y ventilación, como es el caso de las oficinas que albergan los archivos de legajo de docentes. En otros casos, a pesar de las nuevas construcciones edilicias de los Ministerios de Educación de algunas provincias, o bien sigue faltando el espacio o el nuevo espacio atenta contra los mecanismos de comunicación preexistente al edificio.



Estos valores se agrupan en cuatro grupos o categorías: valores básicos, sociales, de reconocimiento y de autorrealización. En la población estudiada se privilegian predominantemente los valores básicos y sociales.

Los Ministerios o Consejos de Educación Provinciales analizados estarían orientados en la actualidad hacia tipos culturales altamente burocratizadas prevaleciendo el tipo apático. Si bien esa es la percepción de los empleados sobre el estado cultural actual de la organización se evidencia entre ellos el deseo de modificar los tipos culturales tradicionales por tipos culturales modernos de tipo integrativo.

Las presunciones básicas existentes no son tan marcadas hacia los modelos burocratizados.

Por un lado, el *power distance* o distancia jerárquica, nos permitió medir y diagnosticar las relaciones de poder intraorganizacional en los Ministerios y Consejos de Educación provinciales analizados. En aquellas organizaciones donde existen altos índices de *power distance*, la dependencia de los niveles jerárquicos más bajos respecto de los más altos es mayor. En los Ministerios y Consejos de Educación provinciales la distancia de poder es media.

Por otro lado, la medida de *uncertainty avoidance* o tolerancia a la incertidumbre, señala cuán dispuestos están los empleados de una organización a tolerar los contextos inciertos. En los Ministerios y Consejos de Educación provinciales existe una mayor tendencia a tolerar los contextos inciertos. No obstante, estos índices se utilizan comparativamente. Observamos que a una menor jerarquía le corresponde una mayor distancia de poder, y una menor tolerancia a los contextos de incertidumbre.

Este análisis nos permitió conocer los principales rasgos del estado de la cultura organizacional de los Ministerios y Consejos de Educación provinciales. Para profundizar en dicha caracterización y a la vez aportar una mirada subjetiva al fenómeno de la cultura organizacional, realizamos entrevistas cualitativas a los empleados de dichos organismos (MECYT- PREGASE. Relevamiento enero-mayo 2003). Ello nos permitió elaborar un conjunto de metáforas organizacionales para alcanzar una comprensión de la cultura organizacional en la administración pública educativa<sup>6</sup>.

A los efectos de no abrumar y no reiterar la información ya mencionada, destacamos que el detalle cualitativo y cuantitativo nos ha permitido describir el estado de la cultura organizacional en las organizaciones del sistema educativo provincial. En algunos casos, semejantes a otras organizaciones públicas; en otros hasta parecida a empresas privadas.

Los cambios producto de la Reforma del Estado y de las reformas administrativas, independientemente del juicio de valor, están allí, y una forma de estar preparado es conocer la propia cultura para dar pasos más firmes en el mejoramiento de la eficacia y eficiencia de las organizaciones, y por ende, del sistema educativo en su conjunto.

## 5. Bibliografía

Blutman, Gustavo. 1998. Aproximaciones a la Reforma del Estado en Argentina. Eudeba, Buenos Aires.

Deal, T. y Kennedy, A. (1985). Las empresas como sistemas culturales. Ritos y rituales de la vida organizacional. Editorial Sudamericana, México.

Denison, D. (1995) "Towards a theory of organizational culture and effectiveness", *organization Science*, Vol. 6, Nro. 2, marzo - abril,.

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

Felcman, Blutman y Mendez Parnes.(2002). Cultura organizacional en la Administración pública Argentina. Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.

Osborne y Gaebler. (1992). La reinención del gobierno. La Influencia del Espíritu Empresarial en el sector público. Paidós- Estado y Sociedad, Buenos Aires.

Prats Cátala. (2003). "Reinventar la burocracia y construir la nueva Gerencia Pública". Institut

---

<sup>6</sup> Este trabajo no contempla extenderse en estas temáticas cualitativas.

Internacional de Governabilitat de Catalunya – IIG. [http://www.iigov.org/documentos/?p=4\\_0063](http://www.iigov.org/documentos/?p=4_0063)

Repetto, Fabián. Coordinador de la investigación. (2001). “Transferencia educativa hacia las provincias en los años 90’: Un estudio comparado”. Centro de Estudios para el desarrollo institucional (CEDI). Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia. Documento 57.

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

Weber, Max. (1972). Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, Séptima reimpresión, México.

## **RESEÑA BIOGRÁFICA**

Licenciado en Ciencia Política – Licenciado en Sociología – Magíster en Administración Pública – Doctorando en Administración de la Universidad de Buenos Aires.

Profesor y Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Avenida Córdoba 2126

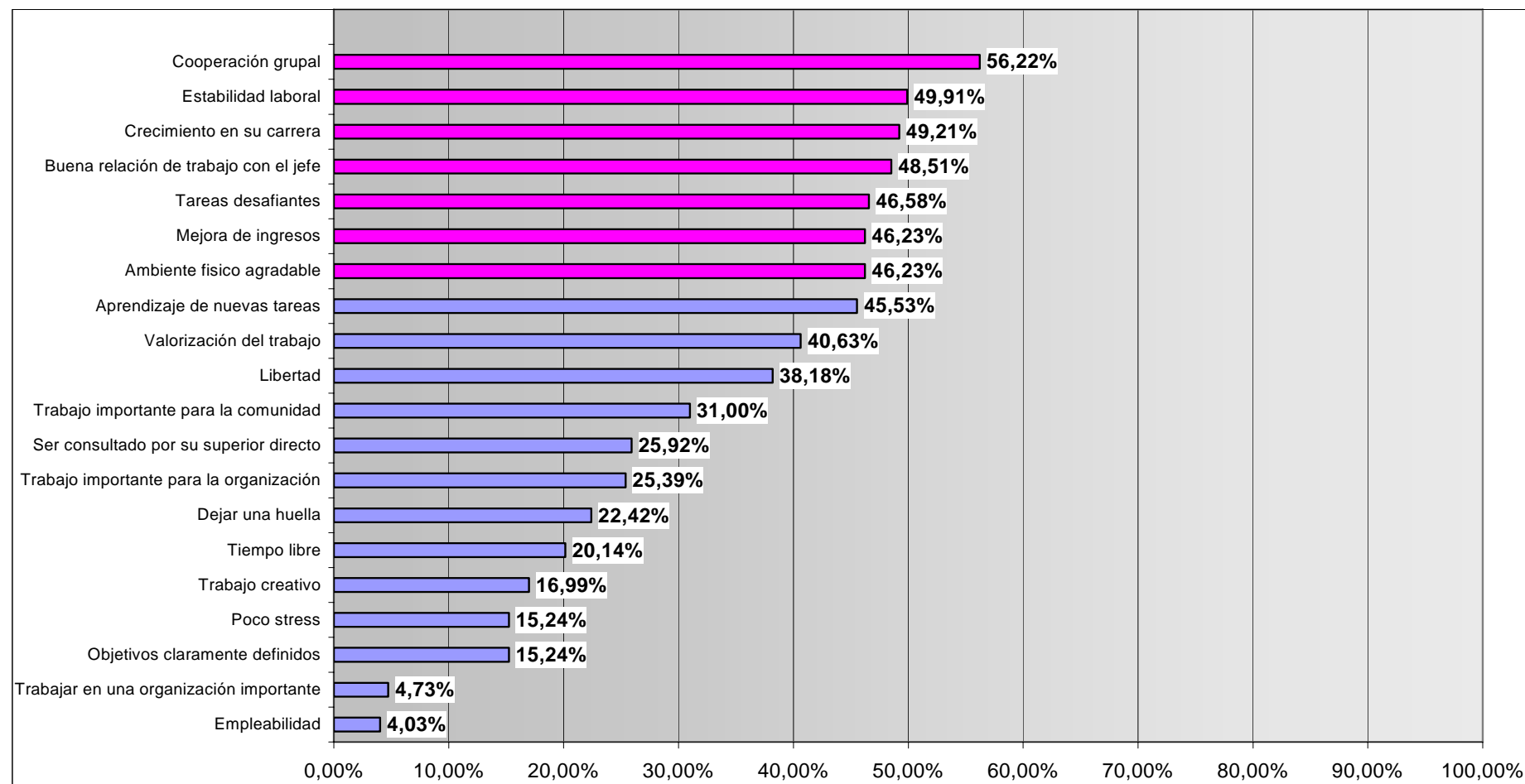
1120 – Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Argentina

Teléfono: 54-11-43706149

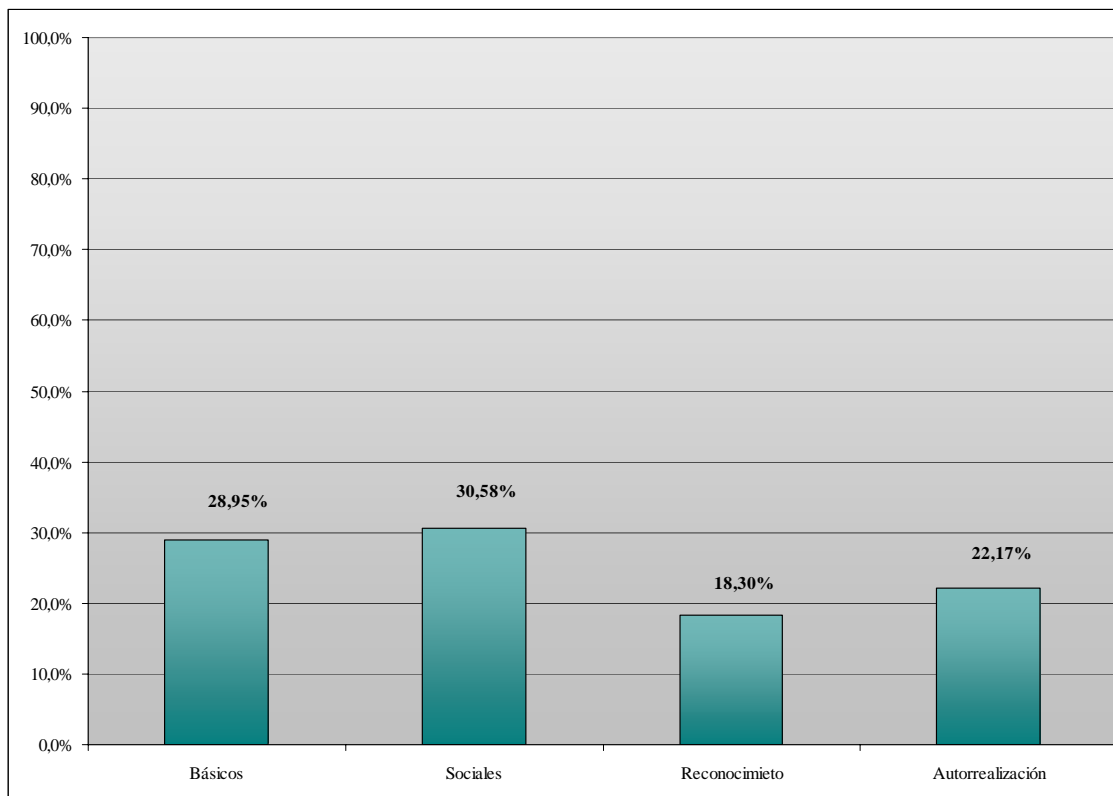
E – mail: pblutman@econ.uba.ar

**Gráfico 1. Valores laborales desagrupados en las Administraciones educativas de las distintas jurisdicciones. Totales.**



**Fuente:** MECYT – PREGASE. Relevamiento enero-mayo de 2003.

**Nota:** El relevamiento corresponde a las provincias de Catamarca, Chubut, Córdoba, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

**Gráfico 2.****Valores laborales agrupados en las Administraciones educativas de las distintas jurisdicciones. Totales.**

**Fuente:** MECYT – PREGASE. Relevamiento enero-mayo de 2003.

**Nota:** El relevamiento corresponde a las provincias de Catamarca, Chubut, Córdoba, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

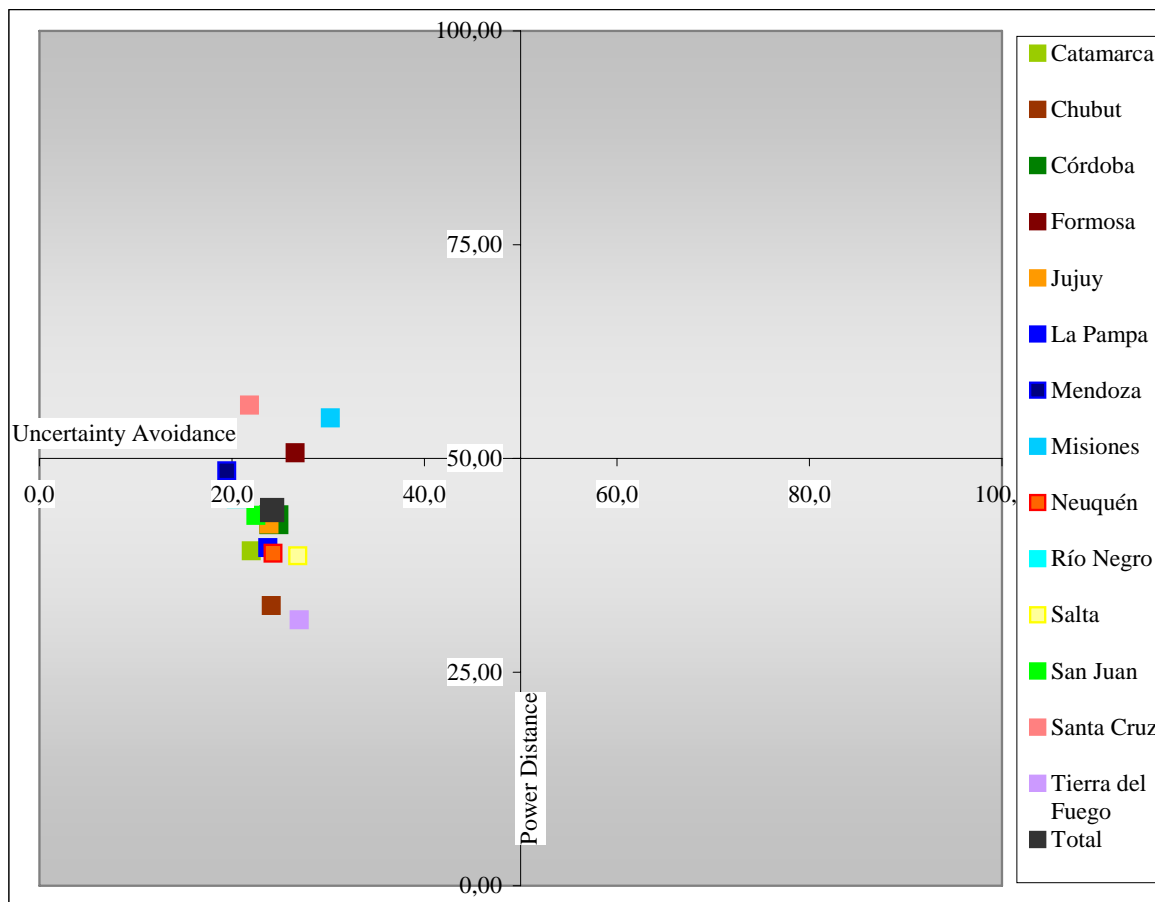
**Cuadro 1.****Tipos culturales actual y preferido en las Administraciones educativas relevadas (en %)**

<i>TIPOS CULTURALES</i>	<i>ACTUAL</i>	<i>PREFERIDO</i>
<i>APATICO</i>	31,72	11,85
<i>PATERNALISTA</i>	21,45	9,82
<i>ANOMICO</i>	19,34	4,35
<b><i>TOTAL TRADICIONALES</i></b>	<b>72,51</b>	<b>26,02</b>
<i>EXIGENTE</i>	14,03	27,05
<i>INTEGRATIVO</i>	13,46	46,93
<b><i>TOTAL MODERNOS</i></b>	<b>27,49</b>	<b>73,98</b>

**Fuente:** MECYT – PREGASE. Relevamiento enero-mayo de 2003.

**Nota:** Los totales corresponden a la cantidad de casos evaluados.

**Gráfico 3 .  
Presunciones básicas encontradas en las Administraciones educativas de las distintas jurisdicciones. Total (en %).**



**Fuente:** MECYT – PREGASE. Relevamiento enero-mayo de 2003.

**Nota:** El relevamiento corresponde a las provincias de Catamarca, Chubut, Córdoba, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz y Tierra del Fuego.