

**¿Cambio cultural, posible o imposible? Orientaciones para el estudio de la Cultura Organizacional en la Administración Pública Mexicana**  
**(Cultural change, is it possible or impossible? Perspectives to study organizational culture in the Mexican public administration)**

**Mendoza, J.**

UANL, San Nicolás, N.L., 66450, México, [joelmen@prodigy.net.mx](mailto:joelmen@prodigy.net.mx)

**Keywords:** organizational culture, cultural change, general frames of reference, civil service, public administration

**Abstract:** This paper outlines the study of organizational culture and its changes in a context of public administration through the analysis of the implementation of civil service in the Mexican Public Administration. This conceptual development is elaborated to establish some explanations about the link between organizational culture and public administration. By analyzing this link, we establish the relevance of a theoretical approach to study organizational culture and its changes; thus, the influence of organizational culture on individual behavior in the organization is identified.

**Palabras clave:** cultura organizacional, cambio cultural, marcos generales de referencia, servicio profesional de carrera, administración pública

**Resumen:** En este artículo se plantea el estudio de la modificación de la cultura organizacional en un contexto de gestión pública en México. Mediante el análisis de la implantación del servicio profesional de carrera se elabora un desarrollo conceptual que establece algunas explicaciones de la mencionada relación entre cultura organizacional y administración pública mediante las cuales se busca establecer la importancia del enfoque teórico para estudiar la cultura organizacional y su cambio. Se identifica la influencia de la cultura en el comportamiento de los individuos.

### **Introducción**

Ante la percepción de un problema del mundo real, la siguiente etapa en una perspectiva sistémica de la ciencia es una amplia conceptualización de la situación (Thomas y Tymon, 1982). En este sentido, ante una situación del mundo real de la administración pública en México que es la implantación del

servicio profesional de carrera en el 2003 se desarrolla una amplia conceptualización de dicha situación, de acuerdo a las referencias recopiladas sobre la necesidad de una nueva cultura organizacional. El desarrollo de esta conceptualización incluye diversas perspectivas teóricas a considerar para el estudio de la cultura organizacional, así como, enfoques sobre el cambio de cultura. Mediante una primera aproximación a la cultura organizacional de la administración pública se contrasta este desarrollo conceptual para establecer la importancia de considerar a la cultura organizacional y su modificación, como un objeto de estudio que puede aportar al complejo campo de la administración pública.

### **La cultura organizacional como marcos de referencia compartidos**

Los cambios que enfrentan las organizaciones parecen ser cada día más frecuentes, y esta situación propicia que las organizaciones desarrollen una mayor frecuencia de respuesta a dicho entorno cambiante. El contexto organizacional, a su vez, toma importancia en el comportamiento del individuo, ya que la dinámica de cambio genera estímulos e influencias que afectan la conducta del individuo en la organización. Mowday y Sutton (1993) en esta línea de argumentación plantean que el contexto puede ser interpretado como una oportunidad o una amenaza, también, como algo cercano o lejano para el individuo en la organización.

La relación contexto-individuo es estudiada de diversas maneras, sin embargo, el concepto de cultura organizacional es una perspectiva que ha sentado raíces en la teoría de la organización, impulsada tanto por académicos, como por consultores (Smircich, 1983; Peters y Waterman, 1982), además de ser aceptada por directivos de las organizaciones.

Desde la Antropología, aparece una idea fundamental en el estudio de la cultura, la cultura ayuda a explicar la concepción de un orden social. Esta concepción, proviene en gran parte de la experiencia que tiene el individuo durante su vida en la realidad social. Al traer el concepto de cultura a la organización, lo que se busca explicar es el fenómeno del orden social en ese contexto organizacional (Smircich, 1983). Esta situación destaca la importancia de estudiar los procesos de formar y compartir creencias ordenadas, acerca de la realidad social y de la naturaleza humana en la organización (Dávila y Martínez, 1999).

En la respuesta a la pregunta ¿qué es cultura organizacional?, existen tanto coincidencias, como diferencias (Dávila y Martínez, 1999). Siguiendo a Hatch (1993), hemos definido a la cultura organizacional como el conjunto de significados compartidos por los miembros de la organización. De esta manera,

en lo que se coincide es en la existencia de orientaciones compartidas entre aquellos que integran la organización. En cuanto a las diferencias, debido a las diversas concepciones de cultura organizacional (Smircich, 1983), una diferencia significativa está en los aspectos que se comparten, ya sean éstos, normas, valores y creencias, entre otros (Hofstede, Neuijen, Daval, Sanders, 1990; Schein, 1996).

La interacción de los individuos en el grupo social y la experimentación del orden social crea en la mente de los individuos una serie de patrones que permiten entender la realidad social, los cuales D'Andrade (1984) ha identificado como sistemas culturales de significado. Lo anterior favorece a la explicación e identificación de los distintos niveles de cultura organizacional. El nivel más visible consiste en aspectos tangibles, identificados como artefactos o normas compartidas. El siguiente nivel de profundización, representa aquellos valores o principios sociales que tienen una valía intrínseca para el grupo. Por último, el aspecto esencial de la cultura refleja creencias de la realidad que rodea al ser humano, identificadas como supuestos tácitos compartidos (Dávila y Martínez, 1999; Hatch, 1993).

En el concepto de cultura organizacional existen diversas perspectivas y orientaciones teóricas que hacen más complejo su estudio. De esta manera, siguiendo a Dávila y Martínez (1999) quienes en su estudio crítico, identifican una serie de debates en el desarrollo del concepto de cultura, revisaremos dos posturas contradictorias: la organización tiene cultura o es cultura; existe una sola cultura organizacional fuerte o existen varias subculturas.

El ser de la organización es el centro del primer planteamiento. En la perspectiva de tener cultura, la cultura es considerada una variable independiente que "causa" modificaciones en el desempeño de la organización y es susceptible a ser utilizada en dichas modificaciones (Smircich, 1983). De esta manera, es posible identificar dimensiones de la cultura organizacional susceptibles de modificación (Altman y Baruch, 1998; Detert, Schroeder y Mauriel, 2000). Por lo tanto, esta perspectiva proporciona la posibilidad de mejorar la efectividad, así como, la posibilidad de transferir una cultura considerada como exitosa, a otras organizaciones que la requieran (Altman y Baruch, 1998).

En la perspectiva de ser cultura, la cultura es una interpretación que considera a la organización, como una forma muy particular de expresión humana. Un supuesto fundamental de la orientación cognitiva en esta perspectiva, es que el pensamiento está ligado a la acción, es decir, los miembros de una cultura relacionan su pensamiento a la conducta (Smircich, 1983). El estudio en la perspectiva de ser cultura es más complejo, ya que su idiosincrasia original la distingue y la hace inimitable, con el consiguiente efecto en la efectividad organizacional (Barney, 1986). Sin embargo, hace más difícil, la

**¿Cambio cultural, posible o imposible?**

posibilidad de cambiar algunos aspectos, debido a la necesidad de invertir un mayor tiempo para lograrlo.

El segundo planteamiento a considerar es la posibilidad de que la cultura organizacional, sea única o que esté integrada por diversas subculturas (Dávila y Martínez, 1999). En el estudio de la cultura organizacional, la anterior postura tiene diferentes efectos, ya que una cultura organizacional única es considerada como fuerte e influyente en los individuos de la organización (Peters y Waterman, 1982, Saffold, 1988). En cambio, la existencia de subculturas descubre una heterogeneidad organizacional, producto de una organización compleja, que repercute en la efectividad de los individuos y de la organización (Palthe y Kossek, 2003; Sackman, 1992; Schein, 1996).

### **Cambio de la cultura organizacional**

El cambio de la cultura organizacional se encuentra presente de manera central en el estudio de dicho concepto. Las anteriores perspectivas teóricas discutidas plantean la posibilidad de lograr un mejor entendimiento de las actividades y procesos de la organización y por lo tanto de la modificación de los mismos.

Previo a la revisión de teoría sobre el cambio de cultura, es conveniente considerar una de las clasificaciones del tipo de modificación o cambio que puede darse en la organización. De esta manera se han identificado dos tipos: el primero de ellos, es conocido como cambio de primer orden; este cambio consiste en modificaciones parciales que se logran mediante un proceso evolutivo, en general determinado a priori, de manera que el cambio se consigue mediante un proceso de pequeños cambios sucesivos que son imperceptibles y que generan poca incertidumbre. El otro tipo de cambio, identificado como de segundo orden implica transformaciones radicales; en este tipo de cambio, el cambio surge de acuerdo a como se va construyendo el proceso, se trata de un rompimiento con el pasado y su resultado tiende a ser impredecible y puede traer una mayor incertidumbre a quienes participan en el mismo (Van de Ven y Poole, 1995).

Relacionado con estos cambios de primer y segundo orden, se han identificado dos enfoques de explicación del cambio. El primero de ellos, denominado teleológico debido a que el propósito o meta es la guía para el cambio. En la organización se plantea y construye la visión de un nuevo estado de cosas, se implantan actividades para alcanzarlo, así como, se evalúa y sobre esta evaluación se lleva a cabo las modificaciones que se requieran. Este enfoque requiere la existencia de un estándar para juzgar el cambio, así como, la visión de un estado futuro diferente al actual. Los límites de actuación están

determinados por el entorno y la existencia de recursos (Van de Ven y Poole, 1995).

El otro enfoque de explicación del cambio, denominado dialéctico consiste en que el cambio es el resultado de eventos, fuerzas o valores contradictorios que compiten para establecer el control y el dominio. Estas fuerzas pueden ser internas o externas a la organización. De manera que la estabilidad o el cambio es el resultado del balance de poder entre entidades opositoras. El resultado de ese balance puede ser una solución de beneficio para ambas partes, sin embargo, no hay garantía de que mediante el poder, una de las partes se imponga, obteniéndose de esa manera una solución en la que existen ganadores y perdedores (Van de Ven y Poole, 1995).

Al considerar un cambio cultural es necesario considerar la cultura actual de la organización, ya que aquellas teorías que proponen un proceso genérico de cambio tienen una aportación muy limitada. De esta manera, Wilkins y Dyer (1988) en su planteamiento de cambio cultural, incorporan a su definición de cultura organizacional los marcos de referencia de los participantes en la cultura. Así definen cultura organizacional como: el conocimiento socialmente adquirido y compartido, incorporado en marcos de referencias generales y específicos.

Para enfrentar escenarios específicos, los grupos participantes en la organización establecen marcos de referencia compartidos, por una parte, son marcos desarrollados para situaciones específicas, es decir, que varían de acuerdo a la situación. Además, los integrantes de la organización desarrollan un marco general de referencia, en él que incorporan aspectos de la cultura similares al nivel cultural de mayor profundidad, señalado como supuestos básicos acerca de la organización (Hatch, 1993).

Los escenarios culturales consisten en una serie de condiciones que las organizaciones establecen para que los miembros de las mismas puedan diferenciar eventos organizacionales como asuntos, tiempos, entre otros aspectos (Wilkins y Dyer, 1988). Estos escenarios culturales, tiene una semejanza con las reglas constitutivas que forman parte del sistema de significados cultural propuesto por D'Andrade, (1984).

Lo esencial para que se generen los conocimientos compartidos es el desarrollo de un sistema de reglas constitutivas que los individuos conocen, a las que subjetivamente, se adhieren y que por lo tanto, comparten. Mediante este proceso surgen entidades creadas culturalmente, es decir, existe un acuerdo social que algo es creado como entidad. Participar en el acuerdo y adherirse a una regla constitutiva, implica aceptar las consecuencias de la aplicación de la misma (D'Andrade, 1984).

La mayor profundidad de los marcos generales de referencia establece la base, mediante la cual es posible propiciar el aprendizaje, que las comunidades

necesitan para cambiar (Schein, 1996). Esta circunstancia nos guía a conocer con mayor detalle los elementos de resistencia al cambio, que se encuentran en la estructura de dichos marcos: a) la disponibilidad de marcos alternativos, que permitan conocer a los que comparten el marco, otras maneras de actuar; b) el nivel de compromiso de los que comparten el marco, con el marco actual; c) del contenido del marco general de referencia, este contenido depende de la orientación de la organización hacia el cambio o hacia la estabilidad (Wilkins y Dyer, 1988). Es decir, la resistencia a modificar estos marcos de referencia se convierten en el aspecto a estudiar, para poder generar un cambio cultural.

Entonces, un cambio cultural significativo o de segundo orden esta relacionado con dichos marcos generales de referencia o supuestos básicos compartidos por los miembros de la cultura, acerca de la organización. Una revisión de la posibilidad de modificar dichos marcos generales de referencia es un elemento esencial para estudiar el cambio cultural (Wilkins y Dyer, 1988).

La importancia de estos marcos de referencia o supuestos básicos, ha generado que estas construcciones culturales sean estudiadas en distintos niveles de análisis e identificadas en diferentes estructuras de conocimiento. Así en el nivel organizacional encontramos: marcos de referencia generales y específicos (Wilkins y Dyer 1988); en el nivel de grupo encontramos los modelos mentales compartidos (Cannon-Bowers, Salas y Converse, 1993; Klimoski y Mohammed, 1994); además, en el nivel individual encontramos los scripts (Gioia y Poole, 1984; Gioia, 1992). Mediante la identificación de estas estructuras de conocimiento es posible desarrollar y plantear intervenciones para la modificación de elementos de la cultura de la organización. Además, la identificación de estas estructuras es afectada por el enfoque de estudio de la cultura organizacional que se utilice.

### **La Administración Pública en México. El Servicio Profesional de Carrera**

En el desarrollo de la agenda política de diversos países, la Reforma del Estado es colocada como un asunto fundamental debido a influencias globales y locales. Esta reforma enfatiza un incremento en la capacidad de gestión del Estado como uno de los elementos esenciales (CLAD, 1998). Esta Nueva Gestión Pública implica también, el rediseño de las políticas públicas que el Estado busca desarrollar para atender la calidad de vida de los integrantes de la sociedad (Uvalle Berrones, 2006). Aguilar, Galíndez y Velasco (2005) enfatizan la importancia de que las políticas públicas lleguen hasta el individuo, mediante el desarrollo de sus capacidades y competencias. En la política pública, el proceso orientado a la solución de problemas públicos, es de suma importancia, al

aumentar el potencial de los funcionarios para tener una mejor calidad en los resultados de Gobierno.

En la Administración Pública Federal de México (APF), en el año 2003, como resultado de la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF) se implanta un sistema estratégico de gestión de recursos humanos. Mediante este sistema se busca establecer un vínculo entre la estrategia general de la organización pública y la gestión de dichos recursos. De esta manera, el desarrollo y la gestión de los recursos humanos se convierten en un elemento clave para la organización. Uno de los fundamentos teóricos que respaldan lo anterior, señala que una organización tiene una ventaja sobre otras organizaciones cuando algunos de los recursos con los que cuenta son únicos y difíciles de imitar (Barney, 1991).

La implantación del Servicio Civil de Carrera como parte de la Nueva Gestión Pública genera una serie de observaciones e inquietudes, entre las que se encuentran la necesidad de establecer una nueva cultura organizacional en la APF. Existen señalamientos de que el estudio de la cultura organizacional en la Administración Pública es más complejo debido al entorno en el que se encuentra inmerso, con responsabilidades sociales muy altas, sin embargo, también con una desconfianza muy alta sobre el desempeño del funcionario público, por parte de la Sociedad (Whorton y Worthley, 1981). Por esta razón, dicha institución es utilizada en este ensayo, para hacer una aproximación preliminar en su estudio, y de esta manera, contrastar los elementos teóricos de la cultura organizacional para obtener argumentos que la conviertan en objeto de estudio en una investigación posterior (Román Masedo, 2001).

La influencia de la Nueva Gestión Pública llevó a la APF del sexenio 2000 – 2006 de Vicente Fox, a plantear una agenda denominada Buen Gobierno, mediante la cual se planteó una serie de medidas para mejorar el desempeño de la APF (Muñoz Gutiérrez, 2004). Una de estas medidas consistió en proponer la ley al Congreso de la Unión para establecer el Servicio Profesional de Carrera (SPC), motivado por el bajo desempeño del servicio público, así como presionado por la tendencia mundial de orientar la administración pública hacia el desarrollo de capacidades (Romero Ramos, 2005).

El SPC tiene como base un contexto y una historia, desarrollados en las diferentes circunstancias políticas y de gestión en México. Por lo tanto, su creación arrastra historia y valores culturales que lo distinguen (Skertchly Benavides, 2006). El servicio civil de carrera en nuestro país ha mostrado una evolución que data desde la época colonial. ¿En qué consiste el SPC? El objetivo de este sistema busca que el servidor público tenga igualdad de oportunidades, además, que su desempeño meritorio sea reconocido. Por otra parte, este sistema tendrá principios de legalidad, objetividad, transparencia, y eficiencia.

El SPC esta integrado por 7 subsistemas: Planeación de Recursos Humanos, Ingreso, Capacitación y Certificación de Capacidades, Desarrollo Profesional, Evaluación del Desempeño, Separación, Control y Evaluación (Romero Ramos, 2005). De manera formal, la LSPCAPF se aplicará dentro de la estructura organizacional del gobierno, solamente a seis niveles de puestos, considerados mandos medios (Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, 2003).

El SPC se implantó en una situación complicada, ya que un diagnóstico sobre estructuras y compensaciones de la APF, realizado por el mismo gobierno y difundido en 2004, identificó una serie de limitaciones: a) Diseño inadecuado de las estructuras organizacionales. b) Falta de alineamiento entre responsabilidades de puestos y la estrategia. c) Falta de comprensión de la utilidad de las metas. d) Falta de una visión holista de los procesos y las estructuras en algunas organizaciones. e) Cargas de trabajo mal distribuidas. f) Exceso de normatividad (SPF y SHCP Diagnóstico, 2004).

Sin embargo, la implantación del SPC fue considerada por el gobierno, como el elemento que permitiría resolver la problemática identificada en el diagnóstico mencionado con anterioridad (Klinger y Arellano, 2006). Sin embargo, la complejidad de la APF y las dificultades de implementación del servicio han generado una actitud escéptica en distintos especialistas en este ámbito.

Algunos de los argumentos mencionados se relacionan con el alcance de la LSPCAPF, ya que los seis niveles de puestos que incluye la APF, representan apenas el 1.5% del total de puestos, el número de servidores públicos que podría ubicarse en dichos puestos, es una cifra comprendida en un rango de entre 40 mil y 50 mil puestos. Así, quedan fuera, los funcionarios de libre designación o de alto nivel, el personal que integra los gabinetes de apoyo a estos funcionarios, así como todo el personal de base (Hofmann, 2006).

Otra problemática mencionada sobre la implantación del SPC consistió en los siguientes aspectos: implantación rápida y confusa; la transición para incorporar a los actuales servidores públicos fue compleja ya que faltan incentivos para pertenecer al SPC (Skertchly Benavides, 2006); alta complejidad, tanto técnica, como operativa, estructura insuficiente, problemática jurídica e inequidad en la disposición de los recursos (Casas Vázquez, 2005); dilema entre burocratización y politización, tamaño del sistema y cambio de la cultura organizacional (Arellano Gault, 2005).

Uno de los argumentos que se repite en la mencionada actitud escéptica de los estudiosos del tema es que la implantación del SPC requiere de un cambio en la cultura administrativa. De esta manera, Arellano Gault (2005, p.45) plantea el siguiente conflicto "...tomando en cuenta el ambiente adverso (Cultura

Organizacional vs. SPC)...” En este mismo sentido, tal como se menciona más adelante, la información de la tabla 1 abunda en esta situación.

### **Análisis de datos secundarios (Revista SPC)**

Para profundizar en esta situación, se hizo una revisión de los artículos de varios números de la revista semestral Servicio Profesional de Carrera, que se empezó a editar en 2004, con la intención de hacer un análisis de contenido e identificar referencias a la cultura organizacional de la APF (Barley, Meyer y Gash, 1988). De esta manera, después de la revisión de cincuenta artículos, se logró identificar nueve artículos que contienen referencias a la cultura actual o a una nueva cultura administrativa y mediante estos artículos se llevó a cabo la identificación de las características actuales y propuestas de la cultura organizacional en la APF.

Aun con las limitaciones de esta información, ya que proviene de interpretaciones de dichos autores, este análisis de datos secundarios produce un primer acercamiento a este complejo problema, además, sirve como elemento de apoyo en la conceptualización de esta problemática (Thomas y Tymon, 1982). Es necesario aclarar que las dos posiciones utilizadas en este análisis, –actual e ideal- deben entenderse solamente como situaciones extremas, para efectos de este análisis. La información se presenta en las ¿Tablas 1 y 2.

La información que contiene la Tabla 1, denominada situación actual, presenta una caracterización de la cultura organizacional actual en la APF, de acuerdo a los autores revisados. La Tabla 2, denominada situación ideal, refleja las ideas de los autores revisados y señala la orientación hacia donde debe dirigirse la cultura organizacional de la APF.

Tabla 1. Situación actual de la cultura organizacional de la APF.

<b>I. Metáfora: “el sistema del botín”</b>
Esquema feudalista, el político es el poseedor de un puesto de alto nivel y comparte el botín con sus súbditos (Zepeda Herrera, 2005). Amiguismo, compadrazgo y nepotismo (Moreno Espinoza, 2004). Corrupción, prebendas, discrecionalidad, falta de continuidad y de compromiso, creación de un gobierno cada seis años (Skertchly Benavides, 2006). Sindicalismo, profesionalismo y clientelismo (Klinger y Arellano Gault, 2006).
<b>A. Visión piramidal / Sobre-formalización/ Burocratismo</b>
Desconfianza, jerarquía y formalismo. Toma de decisiones en ambientes de mucha regulación. “Bomberazos”. Cultura de autoridad y sobre-formalización (Arellano Gault, 2005).
Reparto de posiciones como medio de preservación del poder (Moreno Espinoza, 2004).
Una cultura de la función desgastada, hasta concebir ahora a la burocracia como una organización ineficiente (Hartasánchez Garaña, 2006).
Visión piramidal jerárquica, tramos de control amplios, rigidez de sistemas e innovación muy escasa. Burocratismo, retraso, improductividad e ineficacia. Gestión ineficiente, gasto exagerado, ventajas políticas para el servidor político, usos asimétricos de la información (Uvalle Berrones, 2006).
Una cultura autoritaria enmascarada por procesos aparentemente racionales y transparentes (Klinger y Arellano Gault, 2006).
Se gratifica el protegerse detrás del reglamento y el evitar riesgos (Aguilar, Galíndez y Velasco, 2005).
Existencia de privilegios, concesiones otorgadas con criterios políticos (Casas Vázquez, 2005).
Énfasis en el cumplimiento de actividades sin importar los resultados. (Zepeda Herrera, 2005)
<b>B. Control político sobre el desempeño</b>
Funcionario corrupto, apela a la demagogia, pospone los intereses públicos a favor de los propios (Hartasánchez Garaña, 2006).
Lealtad política, manipulación por parte de los políticos en la evaluación y contratación (Arellano Gault, 2005).
Lealtad al jefe, viejos esquemas del amiguismo. Coacción sobre el servidor público de quienes tienen el poder. Relaciones públicas en beneficio propio, delegando responsabilidades en personas del equipo cercano (Zepeda Herrera, 2005).
Cultura de poder en la que el predominio de un jefe que impone su voluntad sigue vigente (Hartasánchez Garaña, 2006).
Usos y costumbres del poder, prevalencia de un status quo. Lealtad hacia la persona con la que se tiene el compromiso, el acceso a puestos a través del partido político (Skertchly Benavides, 2006).
Control político fundamentado en una amplia formalidad. Traslape de los roles de administrador y de político profesional permite la construcción de carreras políticas. Resistencias provocadas por intereses significativos y pertrechados (Klinger y Arellano Gault, 2006).
Fuente: Revisión de artículos de varios ejemplares de la Revista Servicio Profesional de Carrera (elaboración propia).

Tabla 2. Situación ideal de la cultura organizacional de la APF.

<b>A. Estructura reducida / Flexibilidad / Poca regulación</b>
Decisiones en base a estándares profesionales y técnicos. Estabilidad. Actividades basadas en manuales de organización y catálogos de puestos. Cultura de desempeño, función pública poco regulada, capacidad de toma de decisiones y planeación (Arellano Gault, 2005).
Política racional, lícita y viable. Visión, que conciba al servicio público en un entorno social cambiante (Aguilar, Galíndez, y Velasco, 2005).
Tendencias: reducir el tamaño del sector público, jerarquías aplanadas, mínimos niveles de burocracia, fomentar la no clientela y el rendimiento de cuentas. Formalidad, disciplina y cumplir normas. Flexibilidad y simplificación (Hartasánchez Garaña, 2006).
Compromiso con la institución y sus proyectos. Obtención de resultados y desarrollo de una nueva gestión pública (Skertchly Benavides, 2006).
Los servicios de carrera como una institución basada en el Derecho. Los valores que respaldan al Servicio Civil se relacionan plenamente, tanto con el aspecto de la Sociedad, como del Estado. Adaptación, desarrollo tecnológico, flexibilidad e innovación. Confianza, certidumbre, eficiencia, y perspectivas racionales en todos los ámbitos del Estado (Uvalle Berrones, 2006).
<b>B. Nuevo contrato de desempeño</b>
Desempeño evaluado objetivamente. Visión basada en conocimiento. Inducción de comportamientos eficaces y eficientes (Arellano Gault, 2005).
Capacidad de trabajar con personas que no necesariamente coinciden con la afinidad política. Ejercer liderazgo mediante conocimiento técnico. Trabajar con gente profesional capaz de lograr alto desempeño. Cambio de mentalidad hacia el logro de resultados. Confianza como resultado del mérito desarrollado (Zepeda Herrera, 2005).
Nuevo contrato con servidores públicos, compromisos definidos por superiores, además, desarrollo de capacidades (Aguilar, Galíndez, y Velasco, 2005).
Reconocimiento al mérito (Casas Vázquez, 2005).
Transparencia, respeto al Estado de Derecho, rendición de cuentas (Moreno Espinoza, 2004).
Rendición de cuentas, orientación a resultados y flexibilidad. Eficiencia, responsabilidad, mérito, transparencia, comunicación de objetivos y claridad de resultados. Motivación, reconocimiento e integración (Hartasánchez Garaña, 2006).
Recurso profesional del interior de la organización, que pueda ser formado y desarrollado (Skertchly Benavides, 2006).
Prácticas basadas en conocimiento profesional de servidores públicos (Uvalle Berrones, 2006).
Distinción clara entre funcionarios de alto nivel y personas designadas políticamente. Valores de neutralidad política (Klinger y Arellano Gault, 2006).

Fuente: Revisión de artículos de varios ejemplares de la Revista Servicio Profesional de Carrera (elaboración propia).

La información de la tabla 1 destaca una metáfora, repetida varias veces, identificada como “el sistema del botín”; esta metáfora representa un concepto integrador del cual se derivan las dos categorías identificadas posteriormente en la tabla 1. En la primera categoría se presenta una estructura jerárquica, y rígida, además de la presencia de una formalización excesiva y de burocratismo. En la segunda categoría, lo que se encuentra es el desempeño determinado por control político. En cuanto a la información que arroja la tabla 2, sobre la situación ideal o la que se quiere alcanzar, esta se clasificó en las siguientes dos categorías: la

### ¿Cambio cultural, posible o imposible?

primera, una estructura flexible, simplificada, aplanada y de poca regulación. La segunda, implica un nuevo contrato de desempeño con los servidores públicos.

Esta caracterización de la cultura organización ideal de la APF es previsible ya que los autores consultados se encuentran inmersos en procesos de actualización en la gestión pública. Aunque la caracterización de ambas situaciones es una primera aproximación, debido a la fuente de información, utilizaremos estos resultados para los propósitos de este análisis, los cuales consisten en establecer los enfoques para estudiar el cambio de la cultura organizacional, así como, también, los elementos a utilizar para estudiar la cultura organizacional.

### **Orientaciones de estudio de la cultura organizacional**

En la revisión de la postura referente a sí, la organización tiene cultura o es cultura (Smircich, 1983). Los resultados de la situación actual identificados en la tabla 1, justifican la posibilidad de buscar una inmersión en la organización, para identificar los supuestos tácitos y los marcos de referencia compartidos. La persistencia a través del tiempo de la cultura actual, es otra justificación de tomar esta perspectiva, lo cual establecería las bases para un cambio cultural más profundo. La situación ideal es racional, objetiva y ordenada. En cambio, la situación actual es no racional, subjetiva y desordenada. De esta manera, la solución tiene que ver con instrumentos que nos expliquen por qué se presentan estas características en la situación actual. De acuerdo a lo anterior, el enfoque de que la organización es cultura es posible que arroje más luz en esta importante situación.

En cuanto al debate de la existencia de una cultura organizacional única o de la existencia de diversas subculturas, las características de la situación actual permiten establecer la existencia de una cultura única que con gran fuerza ha forjado los resultados presentados en la tabla 1 (Saffold, 1988).

Sin embargo, la APF presenta un alto grado de complejidad, lo cual genera la posibilidad de la existencia de subculturas (Gregory, 1983; Saffold, 1988; Sackmann, 1992) en ese sentido, puede ser de mayor utilidad usar el enfoque de subculturas. La implantación del SPC, al incluir solamente una pequeña proporción de los servidores públicos, puede generar la existencia de una subcultura de tipo profesional. Sin que se pueda descartar la existencia de otras subculturas, en este caso, la subcultura del personal de base, la del personal designado, así como la del personal que apoya al personal designado. Estas subculturas afectan la relación de las estrategias de recursos humanos y las prácticas de recursos humanos. Además, se ha encontrado que la poca atención a la cultura de los empleados de más bajo nivel, expone a la

organización a errores en sus estrategias de recursos humanos (Palthe y Kossek, 2003).

Los señalamientos mencionados en los párrafos anteriores establecen argumentos que plantean una serie de alternativas para el estudio de la cultura organizacional en la APF, de esta manera, el planteamiento de un cambio cultural en ese contexto, cuenta con una base para el desarrollo de esta situación.

### **Orientaciones de estudio del cambio de la cultura organizacional**

Un aspecto a considerar es qué tanto de la cultura actual puede prevalecer en el cambio hacia la cultura ideal (Wilkins y Dyer, 1988). La distancia entre la situación actual y la ideal parece ser muy amplia, por lo tanto, se requiere de un profundo entendimiento de la cultura de la organización pública para modificarla. El contraste entre la situación actual y la ideal implica un cambio identificado como de segundo orden, ya que, para lograr la situación ideal implica hacer las cosas de otra manera (Van de Ven y Poole, 1995).

Ese mismo contraste – actual vs ideal – representa una paradoja en la que posturas conflictivas no necesariamente pueden generar el cambio hacia la situación ideal. Al comparar las tablas 1 y 2 en la categoría relacionada con el desempeño se detectan estas fuerzas contradictorias ya que en la situación actual, el control político determina conductas, tales como, lealtad política, amiguismo, autoritarismo, entre otras, que chocan con conductas, tales como, reconocimiento al merito, orientación a resultados, entre otras. Por lo tanto, es importante definir las perspectivas de la teoría de cultura organizacional que pueden utilizarse en relación con el marco de referencia general y con el cambio de segundo orden.

También, las categorías identificadas en las tablas 1 y 2 ayudan a precisar los elementos mencionados en la conformación de los aspectos compartidos en la cultura organizacional. En un razonamiento simplificado es posible considerar que la primera categoría de cada una de las tablas esta conformada por los aspectos estructurales de la organización, los cuales caracterizan a los escenarios culturales o a las reglas constitutivas que influyen en la formación de los marcos generales de referencia compartidos. Estos marcos de referencia se reflejan en la segunda categoría en la que se ubican precisamente los aspectos que se comparten culturalmente por los miembros de la APF. De esta manera, el cambio cultural planteado en la tabla 2 implica tanto una modificación de las reglas, como de los marcos de referencia compartidos.

La información presentada en las tablas 1 y 2, permite identificar una serie de cuestionamientos que forman parte del marco general de referencia (Wilkins y Dyer, 1988), y que establecen algunas circunstancias esenciales a

considerar en el cambio cultural. Estos cuestionamientos son los siguientes: el tipo de rol del funcionario público; la concepción de persona que labora en esa organización; la relación del funcionario público con la organización; la manera de trabajar en grupo; la manera y el tipo de trabajo a realizar; así como la manera de reaccionar ante situaciones problemáticas graves o de crisis. Estos cuestionamientos pueden resolverse mediante la información mencionada, de manera que su resolución arroja luz sobre las dificultades en la perspectiva actual, para lograr el cambio en la cultura.

Lo anterior nos lleva a analizar los factores de resistencia cultural al cambio, es decir, la modificación del marco de referencia general (Wilkins y Dyer, 1988). Con respecto al contenido del marco de referencia general, la situación actual refleja una serie de respuestas muy específicas a los cuestionamientos del párrafo anterior. En ese sentido, no existe la posibilidad de que se interprete a la organización como dinámica y cambiante, aspecto que genera una resistencia fuerte y significativa al cambio. Tal como se ha señalado, la distancia entre la situación actual y la ideal es muy amplia, por lo que requiere una modificación muy significativa al contenido del marco general de referencia para alcanzar el cambio planteado.

En cuanto a la disponibilidad de alternativas, es evidente que la situación actual no deja margen para otras alternativas, lo que importa es la generación de otras posibilidades que la nueva cultura plantea, así como, de nuevas maneras de hacer las cosas, aspecto que refuerza el cambio en el marco general de referencia.

El aspecto relacionado con el nivel de compromiso actual con el marco de referencia, la situación actual refleja un alto nivel de compromiso que dificulta la modificación del mismo. La orientación hacia la cultura ideal puede ir generando la posibilidad de éxitos que llamen la atención, así como el énfasis en valores éticos y morales, e ir generando un involucramiento en un marco general de referencia distinto.

Un ejemplo, reseñado como un aspecto anecdótico, de las dificultades de modificar los marcos de referencia culturales se presenta a continuación. En un programa de formación administrativa dirigido a directivos medios de instituciones educativas públicas se registró lo siguiente: en el desarrollo de una actividad grupal poco estructurada, con alternativas implícitas relacionadas con las dimensiones de competir o cooperar; cada grupo tenía un objetivo a lograr, el primero en alcanzarlo sería el ganador. Prácticamente en la totalidad de las veces, el comportamiento entre los grupos fue competitivo en vez de cooperativo, solamente una o dos veces, alguien planteó la alternativa de cooperar para alcanzar todos la meta, sin embargo, no fue escuchado y casi ningún grupo alcanzó la meta establecida. Participaron alrededor de 30 grupos en todo el

programa. Generalmente, el ejercicio en cada sesión de trabajo, lo realizaban 5 o 6 grupos y cada grupo estaba integrado por 3 o 4 participantes.

La administración pública presenta un reto mayor que la administración en organizaciones privadas debido a las contradicciones señaladas, las cuales influyen más en la conformación del marco general de referencia, de igual manera, estas contradicciones pueden generar en el servidor público un sentimiento de desvalorización del trabajo realizado. Por lo tanto, dada la complejidad de la APF es importante entender y atender los factores y elementos de la cultura organizacional.

Hall (2000) define a la cultura, como los lentes que permiten al individuo evitar la sobrecarga de información que enfrenta cotidianamente. Esta metáfora de los lentes, asemeja las estructuras de conocimiento y de significado revisadas en este trabajo precisamente a dichos lentes; este aspecto muestra una de las limitaciones de este desarrollo conceptual, ya que la información utilizada solamente puede reflejar de manera parcial, lo que tiene que obtenerse directamente de los individuos que integran la cultura de la organización; sin embargo, focaliza algunos de los instrumentos necesarios para estudiar y comprender a profundidad la cultura organizacional.

Es importante que una organización logre una alineación entre estrategia, estructura y cultura. Sin embargo, el estudio de la cultura organizacional y de su modificación planteado en este ensayo, enfatiza la importancia de recobrar lo humano en la organización, más que el sistema o los procesos (Schein, 1996), luego, es importante incorporar a la cultura en los estudios organizacionales.

## **Conclusiones**

Una modificación significativa en la cultura organizacional de una organización requiere definir los enfoques teóricos para llevar a cabo el estudio de dicha cultura. Las contradicciones y las paradojas que hacen más compleja la administración pública generan que el enfoque teórico de estudio de la cultura y su cambio sean más importantes para entenderla y comprenderla mejor.

Un paso en esta orientación es la identificación de los marcos generales de referencia, ya que mediante este proceso psicológico se pueden establecer los significados de tipo cultural y de trabajo que comparten los miembros de la organización pública. Esta identificación permite establecer planes de acción para modificar los elementos compartidos y así mejorar la efectividad de la organización pública. Además, la relación existente de traslape entre los marcos generales a nivel de organización, los modelos mentales a nivel de grupo, y los scripts a nivel individual, con los procesos psicológicos de emoción y de motivación, permite modificar las conductas de los servidores públicos.

## Referencias

- Aguilar, L. F., Galíndez, C., Velasco, E. (2005) "Política pública y desarrollo de los recursos humanos" Servicio Profesional de Carrera, num. 3, pp. 21-43.
- Altman, Y. y Baruch, Y. (1998) "Cultural theory and organizations: analytical method and cases" *Organization Studies*, num. 19. pp. 769-785.
- Arellano Gault, David. (2005) "Problemas estratégicos para la implementación del Servicio Profesional de Carrera en el ámbito Federal en México" Servicio Profesional de Carrera, num. 4, pp. 33-52.
- Barley, St., Meyer, G., y Gash, D. (1988) "Cultures of culture: Academics, practitioners and the pragmatics of normative control" *Administrative Science Quarterly*. num. 33, pp. 24-60.
- Barney, J. (1986) "Organizational culture can it be a source of sustained competitive advantage?" *Academy of Management Review*. num. 11, pp. 650-665.
- Barney, J. (1991) "Firm resources and sustained competitive advantage" *Journal of Management*, num. 17, pp. 99-120.
- Cannon-Bowers, J.; Salas, E.; Converse, S. (1993) "Shared mental models in expert team decision making" en J. Castellan, Jr. (ed.), *Current Issues in individual and group decision making*. pp. 221-246. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Casas Vázquez, A. (2005) "El servicio profesional de carrera, un sistema complejo pero impostergable para la consolidación del buen gobierno" Servicio Profesional de Carrera, num. 3, pp. 67-76.
- CLAD (1998). "Una nueva gestión pública para América Latina". Documento del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). 14 de octubre. [www.clad.org.ve/gespub.html](http://www.clad.org.ve/gespub.html).
- D'Andrade, R., G. (1984) "Cultural meaning systems" en Shweder, Richard; LeVine, Robert. (eds.) "Culture Theory: Essays on mind, self, and emotion" Cambridge University Press. Cambridge.
- Dávila, A. & Martínez, N. (1999). "Un acercamiento crítico al concepto de cultura organizacional: Implicaciones para su estudio en organizaciones latinas". En A. Dávila & N. Martínez (Eds.), *Cultura en organizaciones latinas: Elementos, injerencia y evidencia en los procesos organizacionales*. (Cáp. 1), México. Siglo XXI.
- Detert, J. R; Schroeder R. G; y Mauriel J. J. (2000). "A framework for linking culture and improvement initiatives in organizations". *Academy of Management Review*; 25, 4; pg. 850 863.
- Gioia, D. (1992) "Pinto Fires and Personal Ethics: a script analysis of missed opportunities" *Journal of Business Ethics*. num. 11. pp. 379-389.
- Gioia, D. y Poole, M. (1984) "Scripts in organizational behavior" *Academy of Management Review*, vol. 9, num. 3, pp. 449-459.
- Gregory, K. L. (1983). "Native view paradigms: Multiple cultures and culture conflicts in organizations". *Administrative Science Quarterly*, num. 28, pp. 359-376.
- Hall, E. T. (2000). "Context and meaning". En L. A. Samovar y R. E. Porter (Eds.), 34-43. *Intercultural communication: A reader*. Belmont, CA. Wadsworth Publishing Company.
- Hartasánchez Garaña, J. (2006) "El servicio profesional como impulsor de la nueva gestión pública" Servicio Profesional de Carrera, num. 5, pp. 9-19.
- Hatch, M. (1993) "The dynamics of organizational culture" *Academy of Management Review* num.18 pp. 657-693.

- Hofmann, A. (2006) "El servicio profesional de carrera y su marcha hacia el final de sexenio" Servicio Profesional de Carrera, num. 5, pp. 21-41.
- Hofstede, G. Neuijen, B., Daval, D., y Sanders G. (1990) "Measuring organizational cultures: a qualitative and quantitative study across twenty cases" *Administrative Science Quarterly*, num. 35, pp. 286-316.
- Klimoski, K.; Mohammed, S. (1994) "Team mental model: construct or metaphor" *Journal of Management*, num. 20, pp. 403-437.
- Klinger, D., E., y Arellano Gault, D. (2006) "La ley de servicio profesional de carrera en México: Gobernanza, cultura política y reforma de la administración pública" *Servicio Profesional de Carrera*, num. 6, pp. 55-75.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Diario Oficial, jueves 10 de abril de 2003.
- Martínez Puón, R. (2005) "El servicio profesional de carrera en las entidades federativas de la república mexicana" *Servicio Profesional de Carrera*, num. 3, pp. 189-220.
- Moreno Espinoza, R. (2004) "Trascendencia histórica y significado del Servicio Profesional de Carrera en México", *Servicio Profesional de Carrera*, num. 2, pp. 25-38.
- Mowday, R. T., & Sutton, R. I. (1993). "Organization behavior: Linking individuals and groups to organization context". En L. Porter & M. Rosensweig (Eds.), *Annual review of psychology*, vol. 44: 195-229. Palo Alto, CA.
- Muñoz Gutierrez, R. (2004) "Innovación Gubernamental: El paradigma de buen gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox" Fondo de Cultura Económica.
- Palthe, J., y Kossek, E. (2003) "Subcultures and employment modes: translating HR strategy into practice" *Journal of Organizational Change Management*, Vol.16, Num. 3, pp. 287-308.
- Peters, T., Waterman, R. (1982) "In search of excellence" Harper and Row.
- Román Masedo, L. (2001) "La cultura organizativa y la ética pública" En *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, pp. 223-251.
- Romero Ramos, E. (2005) "Avances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México" *Servicio Profesional de Carrera*, num. 4, pp. 9-31.
- Sackmann, S. A. (1992). "Culture and subcultures: An analysis of organizational knowledge". *Administrative Science Quarterly*, num. 37, pp. 140-161.
- Saffold, G., S., III (1988). "Culture Traits, Strength, and Organizational Performance: Moving beyond "strong" culture". *Academy of Management Review*; 13, 4; pg. 546 – 558.
- Schein, E. (1996) "Culture: the missing concept in organization studies" *Administrative Science Quarterly*, num. 41, pp. 229-240.
- Skertchly Benavides, A. (2006) "El futuro inmediato en el sistema de servicio profesional en México" *Servicio Profesional de Carrera*, num. 5, pp. 51-75.
- Smircich, L. (1983) "Concepts of culture and organizational analysis" *Administrative Science Quarterly*, num. 28, pp. 339-358.
- SPF y SHCP (2004). Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera. [www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx).
- Thomas, K. W. y Tymon, W. G. (1982). "Necessary properties or relevant research: Lessons from recent criticisms of the organizational sciences". *Academy of Management Review*, 7: (3), 345-351.
- Uvalle Berrones, R. (2006) "La reforma de los servicios profesionales de carrera: tendencias recientes" *Servicio Profesional de Carrera*, num. 6, pp. 39-53.
- Van de Ven, A., y Poole, M. (1995) "Explaining development and change in organizations" *Academy of Management Review*, num. 3, pp. 510-540.

- Whorton, J., Worthley, J. (1981) "A perspective on the challenge of public management: environmental paradox and organizational culture" *Academy of Management Review*, vol. 6, pp. 357-361.
- Wilkins, A., y Dyer, W.G. (1988) "Toward culturally sensitive theories of culture change" *academy of management review*, vol. 13, num, 4, pp. 522-533.
- Zepeda Herrera, F. (2005) "Dilemas de la profesionalización" *Servicio Profesional de Carrera*, num. 4, pp. 53-67.