

# Identidad organizacional en el sector público

II CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Dr Ricardo Maria Piñeyro Prins –  
director CEIRET- FSOC UBA

## **Identidad organizacional en el sector público**

Ricardo Maria Piñeyro Prins

Director del CEIRET (Centro de Estudios e Investigaciones en Relaciones del Trabajo) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y director académico de la diplomatura de estudios organizacionales (UBA-FSOC). Investigador, trabajó en organizaciones del sector público y privado. Se desempeña como profesor titular regular en la carrera de Relaciones del Trabajo de la UBA, profesor titular de la Maestría en Recursos Humanos de la Universidad Blas Pascal, profesor titular de la diplomatura de estudios organizacionales (UBA-FSOC), profesor titular de la diplomatura de comunicaciones organizacionales (UBA-FSOC) y profesor invitado de la Universidad Nacional de Tres de Febrero y de la Pontificia Universidad Católica de Argentina.

### **Resumen**

El presente trabajo se propone indagar, analizar y reflexionar acerca de la cultura organizacional del sector público. Pensar a una organización como un todo implica analizar su identidad, clima y cultura para implementar estrategias acordes que permitan el logro de metas y objetivos. Particularmente, el sector público presenta procesos y tareas que requieren de una gestión específica. Esta se desarrolla en el marco de una cultura y una identidad que le son propias. La necesidad de políticas públicas que respondan eficientemente a las demandas actuales plantea y hace evidente que es menester construir un nuevo modelo organizacional de la administración pública, abandonando modelos jerárquicos, tradicionales, disfuncionales y poco participativos. De esta manera, la teorización sobre estos conceptos resulta fundamental a la hora de comprender y cuestionar el funcionamiento de la administración pública.

**Palabras clave: identidad – cultura – sector público**

## **1. Introducción**

En el sector público, como en toda organización, lograr comprender y analizar su funcionamiento requiere entender cómo los individuos en las organizaciones se perciben y categorizan a sí mismos como miembros. Las conceptualizaciones en torno a la cultura y la identidad organizacional resultan claves en este proceso. Sin embargo, las organizaciones del sector público presentan tareas y objetivos que requieren de una gestión específica. Para poder desentrañar el marco en el que se desarrollan, en primer lugar, hay que definir a qué nos referimos cuando hablamos de cultura e identidad, ya que la frecuente confusión en la interpretación de estos conceptos genera inconvenientes a la hora de llevar a cabo, con eficacia, procesos de reforma en las organizaciones.

### **1.1 La organización pública**

El Estado y sus instituciones han sido foco de múltiples análisis, sobre todo hacia fines del siglo XX en virtud de los procesos de democratización. Siguiendo a Krieger (2015), la administración pública es el órgano encargado de aplicar normas y políticas para orientar y resolver los problemas de los habitantes. El autor hace hincapié en que la administración pública se diferencia de la privada, ya que “a esta última le importa el lucro y a la pública el bienestar general y el bien común” (Krieger, 2015, p.15). Esto no quiere decir que las organizaciones públicas no deben ser rentables, sino que su rentabilidad se mide de distinta manera. Se realizan evaluaciones de cumplimiento de objetivos y metas, que reflejan la eficacia, y control de gestión de los procesos que permitan cumplir con esos objetivos, lo cual refleja la eficiencia (Krieger, 2015). “La administración pública forma parte del Estado y se relaciona directamente con la política y la acción de gobierno. Es el órgano del Estado encargado de canalizar demandas sociales, articularlas e implementar políticas públicas diseñadas por el gobierno para resolver los problemas planteados” (Krieger, 2015, p. 15). Tal es el rol de la organización objeto de estudio y esta conceptualización permite entender su posición

funcional dentro del sistema estatal. “Las organizaciones públicas, desde el punto de vista sociológico son, formaciones sociales diferenciadas por fines específicos preestablecidos en las leyes, decretos y normas que les dan origen” (Krieger, 2015, p.17). De esta manera, el comportamiento organizacional público es aquel que hace referencia al efecto recíproco entre personas, grupos y equipos y la organización pública en su totalidad, ya sea en su forma de actuar internamente como así también teniendo en cuenta el contexto político, económico, social y de otras organizaciones, con el fin de comprender y mejorar su desempeño (Krieger, 2015). Asimismo, otro foco de estudio complementario al anterior es la actividad de las personas miembro de la organización pública y cómo repercute su conducta en la dinámica de trabajo, en su crecimiento y en la búsqueda de objetivos y metas profesionales (Krieger, 2015). “Busca comprender la interacción entre las personas y las organizaciones y la forma que se puede influir en su comportamiento en aras de alcanzar resultados en términos de rendimiento, satisfacción y crecimiento de las personas” (Krieger, 2015, p. 18). Los miembros de una organización interactúan en ella desempeñando diferentes roles. Es en esta interacción en la cual se genera cultura, se establecen normas, usos, costumbres, creencias, valores. “El que una organización pública esté orientada hacia un objetivo, se debe a que hay en ella grupos de personas que tienen una representación consciente de dicho objetivo y que dirigen las acciones a alcanzarlo con un nivel de integración y diferenciación entre sus partes, y en interacción con su entorno” (Krieger, 2015, p. 19).

## **2. Identidad y cultura organizacional**

Para definir la cultura organizacional, Allaire, y Firsirotu (1992) han desarrollado un recorrido por diferentes escuelas de pensamiento con el fin de sistematizar las diversas concepciones sobre cultura y cultura organizacional. Como resultado han diferenciado dos sistemas: por un lado, las escuelas que consideran a la cultura como una parte integrante del sistema socio-estructural, definida como “un componente social que se manifiesta en el comportamiento (manera de vivir) y en los productos de este comportamiento” (p. 6). Por el otro lado, están las corrientes vinculadas a la cultura concebida como un sistema independiente de formación de ideas, así “la cultura se

construye con concepciones del mundo y con productos simbólicos, la cultura llega a ser un contexto dinámico cargado de símbolos, un conjunto de cogniciones funcionales o una estructura mental profunda y subconsciente” (p. 15).

Originalmente el conocimiento de la cultura se desarrolló en los estudios antropológicos para explicar, por un lado, las expresiones y modos de vida estandarizados en la sociedad, tales como lenguaje, mitos y otras producciones culturales derivadas de la condición humana que integran las propuestas de la antropología estructural (Levi Strauss, 1976); mientras que, por otra parte, refiere las interpretaciones de los programas culturales existentes en la sociedad que definen patrones de comportamiento a partir de los significados y símbolos que se producen en la interacción social, los cuales son considerados por la antropología interpretativa (Berger y Luckman, 1968; Geertz, 1997). Estos conceptos se han ido integrando a las descripciones de la cultura en las organizaciones, cuyas elaboraciones han partido desde un nivel de análisis micro social, que examina características de la cultura en organizaciones formales e informales, a través de las relaciones de actores individuales, hasta su generalización a los grupos de mayor complejidad y extensión, dando como resultado una documentación muy variada, tanto en perspectivas de análisis como en orientaciones metodológicas, así como en las dimensiones de la propia organización.

Se comprende la noción de “cultura organizacional”, desde las conceptualizaciones realizadas por Schein (1988). El concepto de cultura organizacional refiere al conjunto de creencias, valores y normas que comparten los miembros de una organización y que definen su visión y la de su entorno. En este sentido, lo que da forma a la cultura organizacional son las respuestas aprendidas que se dan de manera repetida frente a los problemas de subsistencia en el medio externo y de integración en el medio interno. Para el autor, la función de la cultura organizacional es resolver problemas básicos de adaptación externa y de integración interna. Un actor importante de la cultura organizacional es el líder. Para Schein (1988) la función del líder es la de instalar y transmitir la cultura, mediante un proceso de enseñanza-aprendizaje a los miembros de la organización. Es mediante este proceso de “aprendizaje de las costumbres”, como lo

define el autor, que la cultura se preserva y se sostiene a lo largo del tiempo. Las organizaciones comprometidas con el éxito de la gestión de la cultura interna deben estar abiertas a un constante aprendizaje, lo que implica generar condiciones en su interior a fin de mantener un aprendizaje continuo, lo cual les permitirá diseñar estructuras más flexibles al cambio y que este cambio se produzca como consecuencia del aprendizaje de sus miembros.

Siguiendo con la línea propuesta, la importancia de la cultura organizacional (Schein, 1988) reside en que “las creencias, los valores y los comportamientos de las personas son mayormente entendidos si se contextualizan en una identidad cultural” (p. 14), ya que se trata de un “set de fuerzas potente, latente e inconsciente que determina la conducta individual y colectiva, la forma de percibir, los patrones de pensamiento y valores” (p. 14), de la misma manera “determina la estrategia, las metas y los modos de operar” (p. 14).

Las reformas de la administración pública, prácticamente todas, parten de un supuesto: que es posible alterar, con cierta racionalidad y capacidad instrumental, el comportamiento de los actores organizacionales, para dirigirlos a objetivos generales, sectoriales o colectivos. Ya sea a través de incentivos pecuniarios o amenazas punitivas, convencimiento ético o moral, invocando el entendimiento público, lo razonable o la razón misma, la idea es una y clara: se tienen instrumentos, mismos que impactan, afectan el entorno (y hasta el profundo yo o el *inner self* del actor) de las personas, sus razones para actuar, sus preferencias, sus motivos y creencias, con el fin de obtener una serie de comportamientos coordinados que permiten obtener objetivos colectivos. Y la arena, el escenario ordenado en que esto se produce y se hace posible, es la de las organizaciones. En las organizaciones se piensa desde las reformas administrativas, se tienen los ingredientes necesarios para llevar a cabo dichos cambios: estructuras, procedimientos, normas, acuerdos, políticas, jerarquías, leyes, regulaciones, vigilantes externos e internos, restricciones presupuestarias, programas de acción, metas. En fin, un sinnúmero de herramientas para alcanzar el preciado objetivo de la coordinación, de la acción organizada para el alcance de objetivos. Las reformas administrativas, entonces, se basan en la idea del efecto que

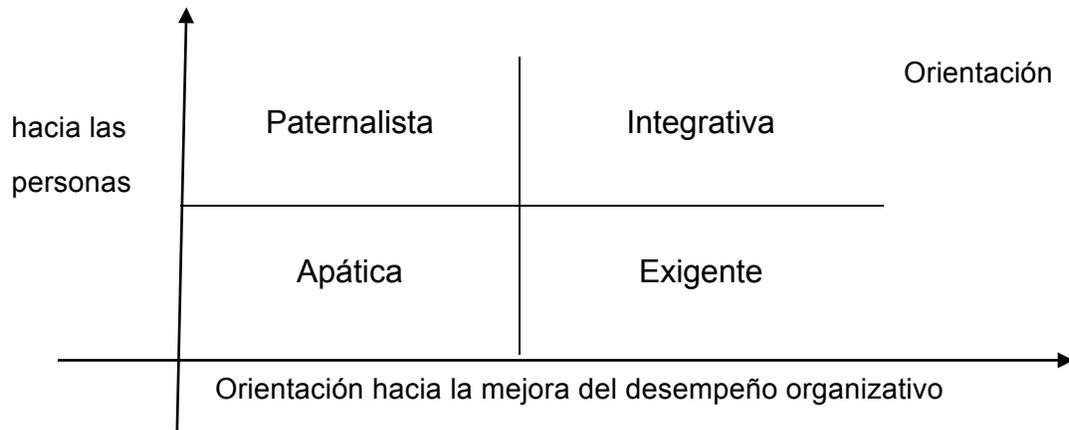
ciertos instrumentos tienen sobre el comportamiento de las personas. Más claramente, se basa en última instancia en la consecución de efectos esperados a la luz de la instrumentación de ciertos mecanismos.

## 2.1 El modelo de las cuatro culturas

Para comprender el funcionamiento del sector público es necesario realizar un diagnóstico organizacional para poder analizar el tipo de cultura que predomina. Para Darío Rodríguez (2011) el diagnóstico refiere al análisis que debe realizar una organización para evaluar su situación actual, indagando acerca de sus problemas, sus potencialidades y sus posibilidades de desarrollo. La función del diagnóstico permite elaborar predicciones y estrategias para mejorar la eficiencia de la organización. En este marco, el diagnóstico cultural, refiere a una sucesión de acciones que tienen como finalidad descubrir los valores y principios básicos de una organización, el grado en que estos son conocidos y compartidos por sus miembros y el grado de congruencia que tienen con el comportamiento organizacional. Entre sus objetivos se encuentran la evaluación de la comunicación en la creación y mantenimiento de la cultura organizacional y el significado que tienen los valores, ritos y mitos para los miembros de la organización.

Para poder analizar el tipo de cultura que predomina en una organización, Sethia y von Glinow (1985) plantean un modelo de cuatro culturas, a partir de dos valores centrales que son sometidos a análisis:

Cuadro N1. Modelo de cuatro culturas



Fuente: Sethia y Voglinow 1995

### Culturas Apáticas

La cultura apática o burocrática se caracteriza por la importancia que la organización le da a las estructuras, reglas y procedimientos, valorando el orden y la dependencia. Estas culturas tienen baja orientación tanto hacia la mejora del desempeño organizativo como hacia las personas. Se sostienen a través de las rutinas rígidas y requieren de situaciones estables, ya que en situaciones cambiantes pueden mostrar dificultades para mantenerse. Según las autoras, este modelo está orientado al rol y es profundamente impersonal, por tal motivo se centra en los sistemas y procedimientos basados en normas que han de cumplirse minuciosamente. Como aspecto beneficioso, esta cultura puede otorgar a las personas estabilidad y seguridad a pesar de que las promociones sean lentas y en base a procedimientos extremadamente normativos. Por su parte, debido a la rigidez de los procedimientos y reglas para proteger el funcionamiento de la organización, los directivos se pueden ver limitados en su accionar. Se suele asociar este modelo de cultura con las instituciones gubernamentales, aunque, siguiendo a las autoras, no necesariamente dichas organizaciones cumplen con este modelo.

### Culturas Paternalistas

Este tipo de culturas dan importancia a la satisfacción de los integrantes de la organización, por lo que poseen una alta orientación hacia las personas. Se asemejan

a las organizaciones apáticas en cuanto que brindan cierta estabilidad en el trabajo, expresada en remuneraciones relativamente altas y buenos beneficios al personal, generando un vínculo de confianza y de trato justo entre estos y sus directivos. Las organizaciones paternalistas valoran la ocupación, la posición, la promoción dentro de la organización, pero son extremadamente jerárquicas y muy estructuradas, lo que dificulta la puesta en marcha de cambios al interior de la misma, si no es por cambios forzados desde el exterior. Por último, dan importancia al papel de los líderes y los liderazgos en la organización, considerándolos fundamentales en el vínculo entre el personal y el vínculo al interior de la organización.

### Culturas Exigentes

Este tipo de culturas se relaciona con organizaciones que cuentan con una alta orientación a la mejora del desempeño organizacional, principalmente el financiero. Por tal razón, son capaces de crecer rápidamente en contextos constantemente cambiantes, centrándose en las ventas y los resultados. Las organizaciones exigentes se rigen por la eficiencia, la competitividad y el desempeño individual, ofreciendo buenas remuneraciones, pero ligadas fundamentalmente al desempeño. En este sentido, se destacan medios de incentivos como los bonos por desempeño en función de la producción o la calidad.

### Culturas Integrativas

Estas culturas se orientan tanto hacia las personas como hacia el mejoramiento del desempeño organizativo, promoviendo la cooperación y la mejora del desempeño grupal. Se centran en la valoración del capital humano y el trabajo en equipo a través del feedback y el intercambio de información constante, brindando la posibilidad de participación de los miembros de la organización a la hora de elaborar planes y establecer estrategias. Por su parte, los equipos integrativos, no solo se centran en las personas sino también en la competitividad y en el mercado en el que la organización está inserta. Como puntos negativos, la constante búsqueda de consenso y de igualdad puede provocar conflictos en la toma de decisiones y a la hora de buscar resultados suficientemente competitivos.

En este sentido, se puede pensar que el sector público argentino está predominantemente sumergido en una cultura apática, sumamente burocratizado, donde las estructuras exceden y limitan todo intento de mejora.

## 2.2 Identidad

Por lo desarrollado previamente, podemos interpretar que existe una profunda relación entre la cultura y la identidad de una organización. Si uno tuviera la tarea de pensar en lo más básico que hace a una organización, sería tentador hurgar en su pasado y pararse sobre todo lo que, aún con el paso del tiempo, no ha cambiado. Siguiendo a Etkin y Schvarstein (2011), la identidad es uno de los metaconceptos necesarios para el análisis de las organizaciones sociales. Las organizaciones poseen una identidad definida. “Constituye definición de dicha identidad la enumeración de todo aquello que permita distinguir a la organización como singular y diferente a las demás, todo aquello que si desaparece afecta decisivamente a la organización” (Etkin y Schvarstein, 2011, p. 156). Es importante señalar la relación que los autores establecen entre identidad y la estructura de la organización. La identidad se materializa en la estructura, que es “la forma concreta que asume una organización en un aquí y ahora concretos” (Etkin y Schvarstein, 2011, p. 156). Es definida por las relaciones entre los integrantes y el entorno, por los modos que dichas relaciones adoptan, por los propósitos que orientan las acciones. De esta manera, Etkin y Schvarstein (2011) afirman que existe en las organizaciones un núcleo central que las identifica. Sin embargo, “la invariancia adscripta a la identidad no es absoluta, sino que alude a la permanencia por espacios de tiempo suficientemente prolongados de ciertos rasgos característicos y propios de la organización” (Etkin y Schvarstein, 2011, p. 157). Destacan con ímpetu que lo que pretenden es resaltar la continuidad de la existencia de los rasgos identitarios de la organización, lo cual no debe confundirse con rigideces que conducen a una interpretación estática del concepto.

Retomando lo dicho previamente acerca de la relación entre cultura identidad, ambos son conceptos que, por ser difíciles de observar a simple vista, frecuentemente se confunden. En realidad, los rasgos de identidad organizacional están comprendidos en el concepto de cultura, en el sentido de que son elementos establecidos, conocidos y

compartidos por el grupo social. Etkin y Schvarstein (2011) clarifican esta relación identificando las diferencias que existen entre ambos conceptos. En primer lugar, afirman que la identidad es autosuficiente, debido a que es una condición de existencia para la organización y no es un resultado de un intercambio con el contexto. En esta línea, la identidad se forma con los rasgos que permanecen en el tiempo. En cambio, la cultura se actualiza con la incorporación de nuevos conocimientos. Es por eso que la cultura está sometida a un proceso de imitación por los miembros del grupo, mientras que la identidad no necesita ser comprendida por ellos. Por último, como mencionamos previamente, para el análisis organizacional, la cultura como recurso se ubica en el dominio de las capacidades, mientras que la identidad es uno de los componentes del enfoque de la organización. Asimismo, no resulta extraño encontrar elementos contradictorios dentro de la cultura, lo cual no ocurre respecto de los rasgos básicos de la identidad organizacional.

### 2.3 Sector público e identidad

El Estado y sus instituciones han sido foco de múltiples análisis, sobre todo hacia fines del siglo XX en virtud de los procesos de democratización. Siguiendo a Krieger (2015), la administración pública es el órgano encargado de aplicar normas y políticas para orientar y resolver los problemas de los habitantes. El autor hace hincapié en que la administración pública se diferencia de la privada, ya que “a esta última le importa el lucro y a la pública el bienestar general y el bien común” (Krieger, 2015, p.15). Esto no quiere decir que las organizaciones públicas no deben ser rentables, sino que su rentabilidad se mide de distinta manera. Se realizan evaluaciones de cumplimiento de objetivos y metas, que reflejan la eficacia, y control de gestión de los procesos que permitan cumplir con esos objetivos, lo cual refleja la eficiencia (Krieger, 2015). “La administración pública forma parte del Estado y se relaciona directamente con la política y la acción de gobierno. Es el órgano del Estado encargado de canalizar demandas sociales, articularlas e implementar políticas públicas diseñadas por el gobierno para resolver los problemas planteados” (Krieger, 2015, p. 15).

El análisis específico de esta problemática es llevado a cabo por distintas disciplinas, pero en mayor medida por la sociología de las organizaciones públicas. “La sociología

de las organizaciones públicas, no solo estudia el comportamiento intraorganizacional y todas sus variables, sino también las relaciones de las organizaciones públicas con su entorno” (Krieger, 2015, p.17). Su entorno está compuesto por múltiples actores, lobbys, grupos de presión, relaciones entre poderes estatales y entre jurisdicciones, vínculos con otros organismos públicos. “Las organizaciones públicas, desde el punto de vista sociológico son, formaciones sociales diferenciadas por fines específicos preestablecidos en las leyes, decretos y normas que les dan origen” (Krieger, 2015, p.17). De esta manera, el comportamiento organizacional público es aquel que hace referencia al efecto recíproco entre personas, grupos y equipos y la organización pública en su totalidad, ya sea en su forma de actuar internamente como así también teniendo en cuenta el contexto político, económico, social y de otras organizaciones, con el fin de comprender y mejorar su desempeño (Krieger, 2015). Asimismo, otro foco de estudio complementario al anterior es la actividad de las personas miembro de la organización pública y cómo repercute su conducta en la dinámica de trabajo, en su crecimiento y en la búsqueda de objetivos y metas profesionales (Krieger, 2015). “Busca comprender la interacción entre las personas y las organizaciones y la forma que se puede influir en su comportamiento en aras de alcanzar resultados en términos de rendimiento, satisfacción y crecimiento de las personas” (Krieger, 2015, p. 18). Los miembros de una organización interactúan en ella desempeñando diferentes roles. Es en esta interacción en la cual se genera cultura, se establecen normas, usos, costumbres, creencias, valores. “El que una organización pública esté orientada hacia un objetivo, se debe a que hay en ella grupos de personas que tienen una representación consciente de dicho objetivo y que dirigen las acciones a alcanzarlo con un nivel de integración y diferenciación entre sus partes, y en interacción con su entorno” (Krieger, 2015, p. 19).

## Bibliografía

Allaire, y. Firsirotu, M. (1992). "Teorías sobre la cultura organizacional" (p. 3-37). En Abravanel, J. y otros. *Cultura organizacional. Aspectos teóricos, prácticos y metodológicos*. Bogotá, Colombia: Legis editores.

Berger, P. y Luckmann, T. (1968). *La Construcción Social de la realidad*. BuenosAires: Amorrortu.

Board, D. (1978). *El psicoanálisis de las organizaciones*. Buenos Aires: Paidós.

Etkin, J., y Schvarstein, L. (2011). *Identidad de las organizaciones: invariancia y cambio*. Buenos Aires: Paidós.

Felcman, I. (2015). Nuevos modelos de gestión pública: tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del "big bang" paradigmático. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.

Felcman, Blutman, Azcorra, Bobeck, Engh, Goyburu, y Velazquez. (2013). *Plan estratégico agroalimentario y agroindustrial participativo y federal 2010-2020*. Buenos Aires.

Geertz, C (1997) *La interpretación de las culturas* Barcelona: Gedisa

Krieger, M. (2015). *Sociología de las organizaciones públicas*. CABA: Errepar E-Book.

Levi Strauss (1976). *Antropología Estructural*. Buenos Aires. EUDEBA.

Rodríguez M D. (2011) *Diagnostico Organizacional*. México: 6ta ed. Grupo Editor Alfaomega

Schein, E H. (1988) *La Cultura Empresarial y el Liderazgo. Una visión dinámica*. Barcelona: Plaza y Janes.

Sethia, y Von Glinow. (1985). Arriving at four cultures by managing the reward system. In Klimann, *Gaining control of the corpotate culture*. San Francisco: Jossey Bass.

