



Viadana, Claudia Alejandra
Cavallo, Marcela Analía
Zubeldía, María Lourdes
Stamatti, Alejandra

Instituto de Investigaciones y Asistencia Tecnológica en Administración, Escuela de Administración

LA GESTIÓN DEL CAMBIO CULTURAL EN ORGANIZACIONES BUROCRÁTICAS: UNA PROPUESTA METODOLÓGICA.

1. INTRODUCCIÓN

En la implementación de cambios, las organizaciones pueden encontrar en su cultura su fortaleza o su debilidad, ya que los supuestos y premisas básicas culturales imperantes determinan fuertemente la capacidad de la organización para adaptarse a los cambios. Por ello, además de prestar atención a la innovación tecnológica, ha de tenerse presente a las personas como el recurso diferenciador, que debe gestionarse adecuadamente para lograr eficiencia.

El conocimiento de la cultura permite analizar el riesgo cultural y determinar anticipadamente los efectos que el cambio tendrá sobre los actores y la organización como un todo. De esta manera se podrán elaborar estrategias coherentes con las pautas culturales actuales y las deseadas que permitan modificar comportamientos, desarrollar las capacidades necesarias para el cambio, establecer nuevas las relaciones entre pares, superiores, clientes, etc.

En este trabajo se analiza la gestión de un cambio cultural a partir de la aplicación del Programa de Descentralización y Modernización de la Municipalidad de Rosario. Este programa contempla para su aplicación el rediseño de procedimientos y estructuras y, más profundamente, ha generado importantes transformaciones culturales.

2. CULTURA ORGANIZACIONAL

La cultura de una organización está definida por la interacción que se da entre sus miembros y la relación de éstos con la organización, tomando como referencia el conjunto de supuestos, premisas, valores, normas, creencias y artefactos.

La cultura de la organización es un marco de referencia compartido, que indica a los integrantes cuál es el modo esperado de pensar y de actuar en situaciones concretas, por lo que no atiende soluciones puntuales, sino que señala las prioridades y preferencias globales que orientan los actos de la organi-



zación. Al actuar de una forma congruente con las pautas culturales, los miembros de la organización desarrollan una imagen compartida, que los condiciona al momento de tomar decisiones.

Ahora bien, no obstante la cultura se forja y se modifica a partir de las interacciones internas y externas, no debe pensarse que es algo frágil o volátil; muy por el contrario, la cultura se refuerza a sí misma a través de las pautas dominantes que instituye y, por ello, es uno de los elementos de la organización más difícil de modificar. En efecto, los elementos de la cultura son los componentes estructurales de más lento movimiento y sus cambios pueden ser vistos como adaptaciones a las transformaciones del entorno.

3. EL CAMBIO CULTURAL

En todo proceso de cambio cultural, la organización se verá inmersa en la construcción de nuevos valores, ritos, símbolos, que son los que van a permitir hacer propios estos nuevos patrones. La resistencia al cambio que suele presentarse está generada, en parte, por la inercia de la estructura, pero principalmente porque "el cambio de la empresa replantea la necesidad para nosotros de cambiar los esquemas mentales, a menudo inconscientes, muy profundamente arraigados, a través de los cuales nos representamos la empresa" (Landier, H., 1992). La falta de predisposición para incorporar los cambios, percibidos como amenazantes, se puede expresar bajo formas de control, rivalidad y ocultamiento, lo que motivará el surgimiento de consecuencias tales como frustración, autoengaño, confusión, decepción y malestar en una organización que recurrentemente ensaya las mismas soluciones para encontrarse ante los mismos problemas.

"La comunicación es un componente prioritario del proceso de cambio, capaz de facilitarlo o entorpecerlo según su calidad. En un proceso de cambio, existe la necesidad de lograr la comprensión y la participación de todos los actores, a fin de alentar la cooperación y la aceptación del mismo." (Alvarez Roldán R., 1999). En este sentido es importante generar las competencias que mejoren el diseño de las conversaciones y la calidad de los acuerdos orientados a la acción, a través de la utilización del lenguaje como generador de compromisos.

Todo cambio, aún operativo, supone la modificación de elementos constitutivos de la propia cultura por lo tanto no es posible pensar la implementación de cambios sostenibles en el tiempo que vengan sólo a partir de una decisión de la dirección superior. Si se considera a la cultura como el resultado de las interacciones entre los individuos, es fundamental que un proceso de cambio tenga como eje fundamental la participación de todos sus integrantes. La necesidad de tal participación se hace patente en la elaboración del proyecto de cambio cultural en sí, en los planes de capacitación, en la definición



de los nuevos procedimientos y, de ser necesario, de las nuevas estructuras de autoridad. Pero también se hace patente en el aspecto simbólico, que comprende la comunicación gestual, los intercambios informales, las actuaciones cotidianas, etc.

Particular interés merece cualquier cambio cultural en las organizaciones burocráticas, en las que no se observan habitualmente cambios debido a su entorno estable. Por ello se requiere la generación de una "cultura del cambio" que, promovida por la alta dirección, sea entendida y adoptada por todos los integrantes. La introducción de cambios en culturas más cristalizadas, como son las organizaciones mecanicistas, presenta más resistencias en todos los niveles que en las estructuras flexibles. En efecto, la rigidez que presenta su estructura es posible observarla también en elementos de la cultura, dado que dispone de un cuerpo sólido de valores compartidos, que sirvan de guía y orientación a todos y eviten la confusión.

En el proceso de cambio cultural en las organizaciones es necesario partir del desarrollo claro de una visión que contemple tanto el sistema técnico, como el político y el cultural. A partir de esta definición se deben realizar intervenciones en cada uno de estos sistemas en forma separada. Finalmente se ha de proceder a la integración de los mismos de una forma planeada para lograr con eficacia el cambio.

Un aspecto importante a tener en cuenta es el tipo de cambio a realizar: ya sea un cambio por sistemas, ya sea un cambio de cultura.

- Cambio sistémico: Este tipo de cambio se inicia interviniendo los subsistemas de la organización, lo que trae como consecuencia algunos cambios culturales. Se sigue para ello el enfoque de la Teoría de los Sistemas, que suele efectuarse según el modelo de ciclo de cambio por sistemas: el ciclo del cambio cultural empieza con las actividades de recolección y análisis de los datos, es decir, con el diagnóstico de las fallas de los subsistemas y las acciones que se requieren para corregirlas. Las actividades en cada una de las etapas de este ciclo de cambio por sistemas son siempre de tipo incremental y pueden estar siempre bajo control.
- Cambio de la cultura organizacional: Esta modalidad puede llevar a un cambio en los subsistemas social, técnico y administrativo y se dirige a la realización de acciones que modifiquen los artefactos, creencias, valores, supuestos, premisas básicas, etc. Esto genera situaciones conflictivas que hacen que el proceso de cambio sea difícil de controlar.

Respecto de la implementación de estrategias de cambio, Schwartz H. y Davis S. (1981), describen este proceso haciendo énfasis en los siguientes aspectos:

1) La cultura existente: se realiza un estudio de los patrones culturales vigentes a través de herramientas tales como encuestas, entrevistas y observación directa.



- 2) Los cambios necesarios en la organización para implementar la estrategia: Será necesario la identificación de la distancia entre los elementos culturales vigentes y los ideales. A partir de ellos se determinarían los cambios necesarios para acortar las distancias entre ambos.
- 3) Los posibles riesgos culturales, los cuales pueden depender del: grado de importancia de la estrategia y de la compatibilidad con culturas ya existentes. Esta evaluación permitirá determinar el escenario de riesgo a partir del cual se elaborarían las estrategias del cambio.

4. GESTIÓN DEL CAMBIO CULTURAL.

Una metodología posible para la implementación de cambios culturales planificados en organizaciones burocráticas, puede ser la basada en las siguientes etapas:

1. Delineamiento de la cultura deseada:

A partir de la percepción de la necesidad de un cambio en la cultura de una organización, ya sea por influencia del entorno o por fuerzas internas, es prioritario delinear las características de la cultura ideal. Para esto será necesario que la dirección superior establezca las políticas y pautas generales en cuanto a normas, valores y premisas básicas. Por su parte, los integrantes de la organización deberán desarrollar su propia visión de los supuestos tales como creencias, valores, costumbres, modos de comunicación, etc. Finalmente la cultura ideal será aquella que integre los aportes de ambos sectores y que se genere un compromiso a través del logro del consenso de todas las partes involucradas.

2. Diagnóstico de la cultura existente

Es imprescindible realizar una evaluación de la cultura organizacional, como punto de partida de un proceso de cambio, en el que necesariamente se deberán involucrar todos los miembros de la organización. Este diagnóstico permitirá conocer los rasgos distintivos de los grupos que conforman la misma y así ser tenidos en cuenta al momento de la implementación de los cambios y de las acciones tendientes a lograrlo.

Si bien la cultura no es un aspecto sencillo de encasillar en diferentes categorías o modelos, es posible encontrar combinaciones de elementos, que permitan definir rasgos particulares que le son propios a determinadas organizaciones.

En la recolección de la información pueden presentarse problemas tales como: tomar por conocidos los supuestos y premisas de la cultura; falta de aceptación de discrepancias entre los valores y creen-



cias que realmente se tienen y los que se dicen tener; estudiar sólo ciertas áreas, distorsionando así la verdadera cultura de la organización.

Para el diagnóstico de la cultura organizacional se debe realizar un análisis del entorno, dado que este influye en la formación de la cultura de las organizaciones, por lo que un análisis de los diferentes tipos de culturas, la nacional, regional, etc., ayudará a entender sus implicancias en la cultura organizacional existente. También es posible describir la cultura organizacional en términos de comportamientos gerenciales, como por ejemplo: la realización de las tareas y el manejo de las relaciones entre las personas, que permite determinar el grado de riesgo en la implementación de estrategias de cambio.

3. Identificación de las diferencias

Una vez elaborado el diagnóstico de la cultura existente en una organización, el siguiente paso es la identificación de las diferencias con los elementos de la cultura ideal o deseada.

4. Evaluación de los riesgos

Realizado el diagnóstico y evaluadas las diferencias entre la cultura deseada y la existente, el siguiente paso es la evaluación de los riesgos para el cambio de la cultura organizacional, tomando en cuenta dos factores:

- a.-La importancia que tiene la nueva estrategia para la organización
- b.-El grado de compatibilidad con la cultura existente.

En función de estos factores se pueden determinar la importancia de los riesgos de un cambio cultural. Teniendo en cuenta el grado de importancia de la estrategia, un alto grado de compatibilidad con la cultura vigente permite suponer un escenario de menor riesgo frente al cambio. En tanto que, ante un bajo grado de compatibilidad con la cultura vigente, el escenario no es propicio para un cambio cultural.

5. Desarrollo del plan para el cambio cultural

Para la elaboración de los planes de intervención en el cambio de la cultura organizacional, se deben formular las estrategias de ajuste de la nueva cultura de la organización y su entorno. Es importante tener en consideración dos factores: el grado de cambio del medio ambiente y el grado de fortaleza de la estrategia.

En base en estos, se obtienen cuatro estrategias asociadas con las diferencias de la cultura organizacional y el medio ambiente:

- a) Adaptabilidad.



Se caracteriza por abordar el medio ambiente externo a través de la flexibilidad de la organización para satisfacer las necesidades y demandas que son detectadas en el diagnóstico. La implementación debe darse a través de planes que enfatizen nuevas conductas y el diseño de nuevos procedimientos.

b) Enfoque en la visión.

Esta estrategia es conveniente cuando la cultura de la organización no está urgida al cambio, no obstante existe preocupación por servir a las demandas y requerimientos del medio ambiente. En la planeación de actividades para la formación de este tipo de cultura, se hace énfasis en generar una visión compartida de los propósitos organizacionales.

c) Involucramiento.

Esta forma de elaboración de planes para el cambio organizacional se fundamenta en la participación de los actores involucrados, con sus propias expectativas de urgencia como respuestas al medio ambiente, haciéndose más responsables y comprometiéndose en las tareas.

d) Consistencia.

La orientación hacia una cultura de consistencia es la que logra una estabilidad con el medio ambiente y busca un alto nivel de conformidad y colaboración entre los miembros, en donde los artefactos culturales apoyen los valores buscados y estos se enfatizen con políticas y prácticas coherentes.

6. Implementación del cambio cultural

La dirección superior juega un rol importante en la administración del cambio de la cultura en las organizaciones, al orientar y guiar los esfuerzos de los miembros hacia la creación y conservación de supuestos básicos, valores y creencias que son funcionales para su supervivencia y crecimiento, ante las fuerzas desafiantes que ejerce un medio ambiente en constante movimiento y evolución. Se puede administrar el cambio cultural en las organizaciones realizando diferentes actividades, entre las cuales se destacan:

- Señalar las amenazas a la organización si no se produce un cambio cultural y alentar los esfuerzos de sus miembros cuando el cambio es deseable y posible.
- Desarrollar un nuevo conjunto de suposiciones básica que den soporte a la creación de un nuevo modelo de roles.
- Cubrir las posiciones clave en la organización con personas que tengan las aptitudes y perfiles acordes a la nueva cultura.
- Seducir y recompensar a aquellos integrantes que adhieran a los nuevos patrones conductuales que sean consistentes con la nueva cultura.
- Desacreditar los mitos que preservan tradiciones y costumbres propias de la cultura anterior.



- Crear rituales, símbolos y artefactos alrededor de los nuevos supuestos básicos.

Para llevar adelante el cambio cultural de una organización, es necesario abordar un tipo de estrategia que sea consistente con la cultura existente. Estas estrategias de cambio cultural tienen diferentes impactos según se trate de cambiar culturas fuertes ó débiles, funcionales ó disfuncionales, etc. Entre los distintos tipos de estrategias posibles se destacan las siguientes:

a- Cambio cultural aparente:

Este tipo de cambio cultural enfatiza el papel que juegan los valores en los comportamientos de las personas, al considerar que es lo más importante para alcanzar y preservar. Los sistemas de valores sirven como marco de referencia para generación de actitudes, las que finalmente forman las pautas del comportamiento que impulsan a la acción. El cambio cultural aparente utiliza sistemas de reforzamiento de estímulos positivos y negativos para cambiar los comportamientos de las personas sin que se cambien los sistemas de valores.

b- Revolución cultural:

Es una estrategia de adaptación organizacional rápida a las demandas de su entorno con sistemas de creencias y valores que pueden ser contradictorios, acompañadas de cambios radicales en sus estructuras, procedimientos, sistemas, políticas y normas. La revolución cultural puede darse a partir de:

- 1).- Cambios de personal en las posiciones estratégicamente importantes, cuyos valores y creencias estén más identificados con la nueva cultura. Una manera de hacer este cambio de personal es enviar a los miembros del grupo que mantiene el sistema cultural no deseado, a otros grupos que neutralicen sus comportamientos y acciones, o bien reemplazando a todos aquéllos miembros para los que se determine es muy difícil que cambien sus supuestos fundamentales.
- 2).- Imponer los comportamientos esperados por los nuevos valores de la cultura organizacional. Esta forma de llevar adelante el cambio no produce siempre los resultados esperados, dado que no se busca el consenso en el nuevo sistema de valores.

c- Evolución planeada de la cultura:

Esta opción apuesta a la planeación cuidadosa de los cambios culturales para que se efectúen sin rupturas violentas con los sistemas de valores y creencias imperantes, antes más bien, con la aceptación voluntaria de los valores deseables. Hay un gran número de técnicas que son usadas por los facilitadores del cambio cultural en las organizaciones. Algunas de las herramientas más usadas en este tipo de estrategia de cambio cultural, son los programas de capacitación y adiestramiento administrativo y el empleo de encuestas para la realimentación.



5. ANÁLISIS DEL CASO: PROYECTO DE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL

5.1 Breve descripción del caso:

El gobierno municipal de la ciudad de Rosario ha modernizado su gestión, llevando a cabo un proceso de descentralización político-administrativo del aparato burocrático del municipio. Para su puesta en marcha se creó en 1996 el PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, que tuvo a su cargo la coordinación general del proceso.

Dado que en este caso "descentralizar" implica distribuir cuotas de poder en la búsqueda de una mejor gestión pública a través de la participación de la sociedad civil, es que este proyecto se basa en acercar la gestión a los ciudadanos, resolviendo sus problemas de modo eficiente y equitativo, fomentando su participación en instancias de toma de decisiones y de control de las acciones de gobierno.

A los efectos de analizar la gestión del cambio planificado por la Municipalidad de Rosario, se realizaron entrevistas a los jefes de las distintas áreas del Centro de Distrito Municipal Oeste para indagar sobre los cambios producidos durante la implementación del Programa de Descentralización y Modernización Municipal y también se entrevistó a la responsable del Departamento de Mejora Continua.

5.2 Metodología desarrollada por la Municipalidad de Rosario:

A partir de la información relevada, se analizaron las acciones y herramientas utilizadas para la puesta en marcha del Proyecto de Descentralización Municipal, siguiendo los pasos desarrollados para una eficaz gestión del cambio cultural.

1. Delineamiento de la cultura deseada:

El objetivo general del plan fue lograr mayor proximidad entre las decisiones de la gestión municipal y los intereses de los vecinos. Para ello fue preciso desconcentrar servicios y competencias hacia nuevos ámbitos de gestión municipal ubicados en distintas zonas. Una característica de la nueva cultura debía ser la modernización de la gestión, haciéndola más transparente, ágil y eficaz, mejorando así la atención al público y la calidad de los servicios prestados. Asimismo, el incentivo a la participación comunitaria en la toma de decisiones y el control de la gestión fue un elemento importante a alcanzar, por sus implicancias en el fortalecimiento de la sociedad civil. En líneas generales la nueva cultura debía, mediante la creación de Centros Municipales en cada Zona de Gestión, simplificar y agilizar los procedimientos administrativos, reorganizar y redistribuir los recursos existentes en la estructura central, crear en esos Centros Zonales espacios de articulación



entre los vecinos y con el municipio y promover la formulación y ejecución de programas y proyectos por parte de los vecinos dándole prioridad a las problemáticas de cada zona.

2. Diagnóstico de la cultura existente.

El Programa de Descentralización y Modernización Municipal partió del análisis de dos grandes problemáticas que justificaron la puesta en marcha de este proceso llevado a cabo en la Municipalidad de Rosario:

- La agudización del desarrollo urbano, que generaba desequilibrio e inequidades entre distintas zonas de la ciudad.
- La profundización del proceso de anquilosamiento y burocratización del aparato administrativo municipal, que tornaba su gestión ineficaz y alejada de la ciudadanía.

Como resultado de las entrevistas realizadas a los Jefes de Áreas de los CMD, se pudo recabar información sobre algunos elementos de la cultura existente al momento del desarrollo de este programa:

- El rol de los agentes municipales era cumplir con la tarea asignada, no teniendo en cuenta las necesidades del usuario.
- En cuanto a los valores a tener en cuenta, tales como la solidaridad y la lealtad, se detectó que estos no estaban presentes, dado que cada empleado tenía una única tarea que cumplir y el rol del jefe estaba definido por tener a su cargo la autorización de los trámites a través de su firma.
- Los conflictos internos eran resueltos por el Director del Área utilizando la vía jerárquica, apoyándose los subordinados en la autoridad jerárquica del Director del Área.
- En cuanto al manejo de la información, el Director no sólo retaceaba la misma, sino que la ocultaba. Además los subordinados no la requerían para llevar adelante sus tareas.

3. Identificación de las diferencias

A partir del delineamiento de la cultura deseada y del diagnóstico de la existente, se establecieron las distancias entre los supuestos básicos, valores, conductas, de una y otra, arribándose a la conclusión de que un proceso de desconcentración y descentralización de las estructuras municipales y de su estilo de gestión, generaría nuevos ámbitos capaces de dar solución a las problemáticas, teniendo en cuenta sus prioridades e intereses. La estructura municipal requería de urgentes transformaciones que permitieran revertir la imagen de ineficiencia, falta de transparencia y excesiva burocracia que poseían los habitantes de las distintas zonas de la ciudad. El proceso de descentralización permitiría acercar las oficinas a los vecinos, brindando participación, y dando prioridad a las problemáticas de



cada zona y permitiendo la evaluación y control de la gestión municipal.

4. Evaluación de los riesgos culturales

Uno de los aspectos fundamentales tenidos en cuenta en el proceso de cambio fue el riesgo cultural que podía hacerse presente en su implementación. En este caso se pudo establecer que la cultura deseada presentaba un grado elevado de incompatibilidad con la cultura existente y además se requería de una cultura que fuese consistente con la estrategia elaborada. La incompatibilidad estaba dada por las características esenciales de la cultura burocrática, como la inflexibilidad, la atención a los procesos y la distancia con el usuario; en contraposición a la nuevos valores deseados, promotores de una gestión más transparente, ágil y eficaz; una mejor atención y calidad de los servicios prestados; y la incorporación de la participación comunitaria en la toma de decisiones y el control de la gestión.

5. Desarrollo del plan para el cambio cultural

El programa de acciones que se llevó a cabo para la efectiva puesta en marcha del Proceso de Descentralización abarcó las siguientes acciones básicas:

- Integración y diseño del funcionamiento de la Unidad Ejecutora del Programa

Se constituyó un organismo integrado por el equipo del Programa de Descentralización y delegados del resto de las áreas, con el objetivo de enriquecer y hacer más eficiente el proceso, así como para imprimirle una dirección única, coherente y comprometida con el mismo.

- Búsqueda de consenso entre los actores intervinientes sobre la necesidad de la descentralización y sus objetivos

Se diseñó una estrategia para legitimar los objetivos del Programa y su metodología de implementación con la mayoría de los actores sociales y políticos involucrados en el proceso. Esta estrategia tenía como meta lograr la ejecución del mismo en los plazos establecidos y su perdurabilidad en el tiempo.

- Establecimiento de las Áreas Geográficas para definir las Zonas de Gestión y relevar sus necesidades

Las zonas de Gestión fueron definidas a partir de un conjunto de variables e indicadores físicos, políticos, sociales, histórico culturales y económicos. Estos delimitaron ámbitos de gestión capaces de constituirse en centralidades dentro del ejido urbano.

Posteriormente se efectuó un relevamiento detallado de las necesidades a nivel de infraestructura, servicios públicos, salud, acción social, cultura, estableciéndose las prioridades de cada zona. Esto



permitió decidir adecuadamente los recursos a asignar a cada CMD a los efectos de poder gestionar la zona con eficiencia.

- Implementación de experiencias piloto de descentralización operativa

Se fueron impulsando experiencias piloto de descentralización operativa que involucraron distintas áreas, intentando coordinar sus acciones en un ámbito físico definido al efecto. A través de un Coordinador de zona se priorizó la resolución de problemas, con el aporte de tecnología y recursos de las distintas áreas intervinientes y en comunicación permanente con el área central.

- Definición de funciones y servicios descentralizables

Se definieron cuáles y hasta qué nivel se desconcentrarían aquellas competencias, funciones y servicios que se gestionaban de manera centralizada. El criterio que rigió esta etapa fue que todo aquello que podía decidirse y gestionarse en un nivel inferior, no debe hacerse a un nivel superior.

- Construcción de nuevos valores culturales

Uno de los valores en los que se puso énfasis en la implementación del cambio fue que los intereses de la organización estuvieran por encima de los intereses individuales, priorizando la solución a los problemas del vecino.

Se buscaron valores que tuviesen relación con un alto grado de lealtad entre jefes y subordinados, tratando de promover solidaridad al momento de realizar el trabajo, distribuyéndose las tareas sin tener en cuenta los niveles jerárquicos. También se buscó acordar cambios respecto al horario, al espacio de refrigerio y la vestimenta. Con respecto a los conflictos entre los distintos sectores, pasaron a ser solucionados enfrentándolos en reuniones periódicas, aunque en ocasiones sea necesario recurrir a la vía jerárquica.

Debido a la rigidez de la estructura, se detectó que en la nueva cultura los logros personales son valorados, pero no son traducidos en mejoras económicas ni en categorías superiores.

Los subordinados pasaron a apoyarse en la solvencia moral y técnica de los superiores. La opinión del subordinado pasó a ser tenida en cuenta al momento de tomar algunas decisiones en el área, pudiendo opinar directamente en sentido contrario a sus jefes, como por ejemplo en el caso de normativas nuevas que generaron dudas, dando su punto de vista técnico sobre el problema.

- Diseño, instalación y equipamiento de los Centros Municipales

Se tuvieron en cuenta para esta etapa principalmente algunas cuestiones importantes tales como la delimitación geográfica, los resultados del Relevamiento de necesidades, la definición de las funciones descentralizables, y la opinión de los vecinos e entidades intermedias.



- Reclutamiento, selección y capacitación de los recursos humanos:

En el primer Distrito habilitado en el año 1997 se desarrolló un proceso de reclutamiento y selección de personal teniendo en cuenta fundamentalmente la actitud positiva frente a los cambios y el nivel de escolaridad alcanzada (secundaria terminada como mínimo). En el caso de los Jefes se recurrió al Sistema de Concursos.

Se trabajó fundamentalmente en la capacitación del personal tanto técnica para el uso de nuevo Sistema Informático como en aspectos Gerenciales. Se dictaron cursos a cargo de profesionales externos y de funcionarios de la Municipalidad que se capacitaron en Barcelona, dado que el modelo aplicado proviene de esa ciudad española. También se trabajó sobre aspectos actitudinales como por ejemplo: mantener una buena atención al vecino, llevar identificación, respetar el uniforme, facilitar al vecino la conclusión de su trámite, usar el espacio destinado al refrigerio. Este cambio actitudinal tuvo el propósito de cambiar la imagen del agente municipal ante los usuarios y que éstos sientan que son los destinatarios reales de la gestión municipal.

Las Áreas que debieron aplicar los nuevos procedimientos recibieron capacitación permanente y una justificación de la modificación realizada. Para esto se recurrió a una herramienta fundamental, el correo electrónico, evitando así el uso de la línea telefónica y posibilitando una comunicación más fluida. Cuando las modificaciones no fueron bien comprendidas por algunos agentes, se detectó que las causas probables estuvieron dadas por deficiencias en la capacitación. La falta de una capacitación adecuada en el análisis de la información provisto por el Sistema Informático determinó muchas veces la imposibilidad de llevar adelante los controles necesarios por parte de los jefes. En esto ha pesado tanto la actitud como la falta de capacitación.

No se presentaron en los Distritos Descentralizados elementos que diferencien los distintos niveles, dado que se comparte el mismo espacio físico laboral y el destinado al refrigerio, siendo los uniformes iguales para todos. En lo referido a las interacciones entre jefes y subordinados o entre pares se potenció la adopción de posturas más informales que las observadas en el pasado.

- Diseño del modelo administrativo, contable e informático

Uno de los aspectos importantes en la implementación fue el Rediseño permanente de los procedimientos para la realización de trámites. Para ello el Departamento de Mejora Continua (D.M.C.) comenzó a reunirse con los sectores técnicos involucrados y con los demás actores que participaron del mismo (usuarios, asociaciones profesionales, etc.). Para la modificación de los trámites se tuvieron en cuenta las sugerencias de los jefes a partir de la detección de un problema, como por ejemplo: un trámite realizado por expediente cuando la política es la realización a través de interacción directa con



el agente. Dado que en D.M.C. no se poseía toda la información necesaria, se efectuaban reuniones con los sectores técnicos para evaluar la manera más eficiente de resolver el problema, y luego se elevaba al Director para su aprobación y posterior implementación. Un ejemplo lo constituye el caso de la disminución de copias de formularios en los distintos trámites, a través de la eliminación de aquellas que, luego de un análisis, se consideraron innecesarias.

En cuanto al manejo de la información, se estableció que los jefes debían poseer una clave especial para ingresar al sistema que les permitiera acceder a informes y estadísticas no disponibles para el resto de los agentes del Área, teniendo la posibilidad de habilitarles su uso cuando lo consideren necesario. Si se les requería de otro sector algún tipo de información, se brindaba sin inconvenientes. Los pedidos pasaron a ser abiertos y hasta, en algunos casos, informales. Este aspecto ha sufrido un cambio importante ya que anteriormente a este proyecto, el Director no sólo retaceaba la información sino que la ocultaba. Al momento de modificar algún requisito de un trámite se acordó que se haría informalmente entre los involucrados y posteriormente el Departamento de Mejora Continua lo formalizaría, con acuerdo del Área Central. Anteriormente los acuerdos no se lograban con la participación de los empleados, sino que eran tomados en los ámbitos jerárquicos correspondientes.

Asimismo, el Sistema Informático previó la asignación de turnos para el vecino para posibilitar la realización de determinados controles. Los jefes pasaron a tener información sobre cantidad de trámites realizados, tiempo de duración de los mismos, tiempo de espera, etc. A partir de esta información se pudieron implementar mejoras tales como reasignación de personal de acuerdo a las demandas de algunos trámites y detección de las causas de los tiempos de espera considerados excesivos.

Dado el aumento de la cantidad de personas que concurrenten a los distintos Distritos, no era posible la atención de todos ellos durante el horario previsto. Este aspecto fue el puntapié inicial para la implementación de trámites "on line", dada la imposibilidad de extender el horario de trabajo, fijar un turno adicional o contratar personal.

- Concreción de convenios de cooperación con organizaciones no municipales

Se invitó a participar de este proceso a organizaciones públicas no municipales y a entidades privadas prestadoras de servicios para convertir a los CMD en organismos útiles y eficientes para la resolución de las problemáticas de los vecinos. Así es que los CMD cuentan con oficinas de dependencias provinciales como el Registro Civil, Administración Provincial de Impuestos y oficinas de las empresas prestadoras de servicios públicos.



- Definición de mecanismos de participación ciudadana

Se desarrollaron estrategias para otorgar protagonismo a los vecinos de cada zona en la priorización de los problemas a resolver. Para esto los CMD cuentan con espacios físicos adecuados para la participación de los vecinos en reuniones a los efectos de tratar los temas de interés de la zona. En los CMD se comenzaron a desarrollar reuniones referidas al Proyecto del Presupuesto Participativo donde los vecinos debaten las necesidades de las zonas y luego votan para que sean incluidas en las obras del Presupuesto Municipal.

6. Implementación del cambio cultural

La búsqueda de consenso se logró mediante estrategias de contacto directo, y personalizado, estimulando la participación y el debate de cinco segmentos: integrantes de la administración municipal, partidos políticos, entidades intermedias, vecinos y organizaciones no gubernamentales. A partir de esto se diseñó un programa de difusión masiva del programa con el objetivo de explicar los alcances del nuevo modelo de gestión.

Se efectuaron investigaciones de opinión pública en cada Zona de Gestión, a los efectos de detectar las problemáticas y sus prioridades, a partir de la constitución de equipos mixtos integrados por funcionarios políticos y técnicos de la gestión municipal.

También fue necesario realizar entrevistas con cada uno de los responsables de las distintas Áreas del municipio a fin de determinar las funciones y servicios a descentralizar, los nuevos procesos de trabajo y el personal requerido. Fue muy importante la labor de los Coordinadores Sectoriales relevando información detallada de procedimientos y servicios de sus áreas y efectuando tareas de distensión y búsqueda de consenso.

Para el reclutamiento y selección del personal se convocó a una inscripción voluntaria de los agentes municipales a los efectos de seleccionar entre los postulantes el conjunto de trabajadores que pasaron desempeñarse en los Centros Municipales.

Se efectuó un análisis de aptitudes y perfiles del personal interesado con el objetivo de otorgar transparencia y eficacia al mecanismo de selección. En la selección se tuvo en cuenta la capacitación informática, el buen trato con el público, el desempeño polivalente y la capacidad para trabajo en grupo.

Para llevar a cabo la participación ciudadana se realizaron reuniones sistemáticas entre autoridades, entidades intermedias y vecinos.



6. CONCLUSIONES.

Del análisis de la metodología aplicada en el caso bajo estudio, puede visualizarse que se realizaron simultáneamente un cambio sistémico y un cambio cultural:

* Cambio sistémico: Se llevó a cabo a partir del diagnóstico de las disfunciones observadas en los subsistemas administrativos, para definir acciones tendientes a corregirlas. Estas consistieron en el rediseño de los procedimientos, la modernización edilicia, la informatización masiva de los procedimientos, etc. Estas innovaciones generaron mayor agilidad en la resolución de trámites, simplificación de los mismos, mayor satisfacción de los ciudadanos, etc. Estas transformaciones generaron, como consecuencia, algunos cambios culturales.

* Cambio de la cultura organizacional: El proyecto contempló la puesta en práctica de herramientas que promueven directamente el cambio de los artefactos, creencias, valores, supuestos, premisas básicas, etc. En este sentido, se implementaron cursos de capacitación en gestión, se promovió el trabajo en equipo, se propendió a la mejora de las comunicaciones interpersonales, se puso énfasis en los requerimientos de los clientes internos y externos, en la selección de personal se tuvo en cuenta un perfil que se adecue a la cultura deseada (buen trato, capacidad de resolución de conflictos, facilitador de procedimientos, etc).

Esta modalidad de doble efecto se mostró eficaz al momento de intentar superar el riesgo cultural, ya que la cultura deseada presentaba un grado elevado de incompatibilidad con la cultura propia de una organización burocrática y porque además se requería que la estrategia hiciera foco en los valores que sostiene esta cultura burocrática, a través del cambio sistémico.

Para desacreditar los mitos que preservan tradiciones y costumbres propias de la cultura anterior y crear rituales, símbolos y artefactos alrededor de los nuevos supuestos básicos se pusieron en práctica acciones concretas: se redujeron las interacciones entre los usuarios y los agentes municipales a través del diseño de un nuevo sistema administrativo-contable, se controla la cantidad de usuarios, los tiempos de espera, que permite tomar medidas en tiempo real para mejorar la eficiencia de los trámites. También se fomentó la participación de los vecinos a través de sugerencias de prioridades, el presupuesto participativo, la existencia de un espacio físico adecuado para la interacción con los usuarios. Otra herramienta que resultó eficaz para el logro del objetivo planeado fue la implección de trámites on line, que permitió hacer seguimiento de los mismos y así reducir el flujo de usuarios a los CMD.

Analizando las acciones llevadas a cabo por el Programa de Descentralización Municipal, se puede concluir que se llevó adelante el cambio utilizando dos estrategias paralelamente: la evolución pla-



neada de la cultura y la revolución cultural. Algunas de las herramientas más usadas en la evolución planeada de la cultura fueron los programas de capacitación y adiestramiento administrativo y el empleo de encuestas para la realimentación, a fin de lograr una aceptación voluntaria de los valores deseados. En cuanto a la revolución cultural, se llevó a cabo por medio de cambios radicales en los sistemas y procedimientos, cambios de personal en las posiciones estratégicas cuyos valores y creencias estuvieran más identificados con la nueva cultura, con el objetivo de complementar las acciones implementadas para la evolución planeada, de modo de reducir el riesgo cultural inherente a sistemas de valores contradictorios.

Teniendo en cuenta que para la elaboración de planes de intervención para el cambio de la cultura organizacional se puede elegir distintas estrategias, en el caso analizado se utilizaron aquellas que permitieran alcanzar de manera más eficaz el cambio deseado. En efecto, se utilizó la estrategia de involucramiento, dado que se buscó la participación de todos los actores involucrados para que expresaran sus necesidades y se comprometieran con las acciones a realizar. También fue necesario hacer uso de la estrategia de consistencia generando artefactos culturales que apoyen los valores buscados tales como el rediseño del espacio físico que permitió cumplir el objetivo de la atención personalizada, la reingeniería de trámites para mejorar la eficiencia y facilitar al vecino el cumplimiento de los mismos, la existencia de un sustento legal de los cambios que protege a los agentes de vaivenes políticos y les da seguridad.

A partir del análisis de la información obtenida de encuestas, entrevistas y demás herramientas metodológicas utilizadas, es posible detectar que un porcentaje de los agentes encuestados no estuvieron trabajando bajo la gestión centralizada. Esto permite inferir las dificultades a la hora de implementar estos tipos de modificaciones en organizaciones burocráticas públicas, donde la normativa laboral es un impedimento en sí mismo, ya que no brinda la flexibilidad necesaria para la introducción de cambios. Además las organizaciones burocráticas no tienen precisamente una cultura flexible y la solidez de sus valores compartidos es lo que dificulta la introducción de cambios.

La falta de continuidad en la capacitación provoca un amesetamiento en la mejora continua, ya que la fuerza de la cultura burocrática tiende a reproducir las actitudes que privilegian el interés particular por sobre el general, provocando un distanciamiento con los usuarios / vecinos, que es la antítesis del objetivo de la gestión descentralizada y participativa. Diferente es el caso de la reingeniería de trámites, en la que se trabaja permanentemente con los distintos actores involucrados en la búsqueda de mejorar su eficiencia.

Para lograr éxito en la implementación de una gestión del cambio cultural es indispensable la conti-



nidad en la aplicación de todas las herramientas de mejora continua. En este caso analizado, los logros obtenidos en el rediseño de los procesos, tales como la simplificación de trámites, la satisfacción de los vecinos por la resolución de sus inquietudes, la disminución en los tiempos de espera, el aumento de la cantidad de tipos diversos de trámites posibles de realizar, etc., no podrán sostenerse en el tiempo si no son acompañados por la aplicación de una herramienta fundamental de la mejora continua: la capacitación permanente.

Uno de los elementos fundamentales para llevar adelante la gestión del cambio es la decisión política que debe acompañar permanentemente a las personas encargadas de su implementación. Se hace imprescindible contar con una decisión política férrea para el seguimiento necesario del Programa, dado que la cultura anterior o instituida se impone sobre la nueva, si no existen estrategias que sostengan el cambio a lo largo del tiempo y que permitan la cristalización de las nuevas pautas culturales construidas.

7. BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Alvarez Roldán R. (1999) "e- Change. El lado humano de la economía digital". Ed. Granica.

Berger, P. y Luckman, T. (1994) "La Construcción Social de la Sociedad". Argentina: Ed. Amorrortu.

Cuche, D. (1999) "La noción de cultura en las Ciencias Sociales". Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires.

Felcman, I, Blutman, G. y Méndez Parnes, S. (2002) "Cultura Organizacional en la Administración Pública" Ed. Cooperativas. Argentina.

Fresco, Juan Carlos (2005) "El proceso de transformación y cambio en las organizaciones." (la transformación de la mente para lograr el cambio) Ed. IMR Consulting Group. Buenos Aires

Killman, Ralph y otros (1998) "Corporate Transformation", citado por Felcman, I, Blutman, Krieger, M. (2001) "Sociología de las Organizaciones. Una introducción al comportamiento organizacional". Prentice Hall. Brasil.

Landier, H. (1992) "La empresa pluricelular" en "La dimensión humana de la empresa del futuro". Aedipe- Deusto, Madrid-Bilbao.

Méndez Parnes, S. (2002) "Cultura Organizacional en la Administración Pública". Ed. Cooperativas. Argentina.

Mintzberg, H. (1984) "La estructuración de las organizaciones". Ed. Ariel S.A. Barcelona.

Rogosky, I. (1988) "Diagnóstico de la Cultura de Empresa". Ponencia presentada en la XXIII Jornada de Estudio de Aedipe. Madrid.



Sapir, E. "Anthropologie". (1967) Editorial Minuit. París, citado por Cucho, D. en "la noción de cultura en las Ciencias sociales".

Schein, E. H. (2000) "Psicología de las Organizaciones" (Trad. V. E. Cruz Cardona) México : Ed. Prentice Hall. (Trabajo original 1979).

Schvarstein, L. (1992) "Psicología Social de las Organizaciones. Nuevos aportes". Argentina: Ed. Paidós.

Schwartz H. y Davis S. (1981) "Matching corporate culture and business strategy" Organizational Dynamics

Thévenet M., (1992) "Auditoría de la Cultura empresarial". (Trad. S. A. Diorki) España: Ed. Díaz de Santos S. A. (Trabajo original 1986).

PUBLICACIONES Y DOCUMENTOS

Cavallo, M., Zubeldía, M., Arriaga, M., Viadana, A., Serlin, J., Stamatti, A., Blutman, G. (2006). "Planificación del cambio cultural. Casos de aplicación de una Gestión de Calidad en la Municipalidad de Rosario y de un Banco Privado que pasa a ser gerenciado por el Banco Nación." 11ª Jornadas Investigación en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística.

Dickey, J. D. (1996) "Creating a Cultural Change for Business Excellence". ASQC's 50th Annual Quality Congress Proceedings. Chicago.

Documento Municipalidad de Rosario. Secretaría General. Programa de Descentralización y Modernización Municipal. Año 2000

Kanter; R. M., Mintzberg, H. y Morgan. N. (2001) "Antídoto contra la fatiga del cambio". Harvard Management Update N° 22

Mc Williams, M. Team (1996) "Team Evolution Requires Synergistic Culture Change." ASQC's 50th Annual Quality Congress Proceedings.

Rose, E. and Odom, R. (1996). "Four Keys Ideas for Successfully Implementing Change". ASQC's 50th Annual Quality Congress Proceedings. Chicago

Serlin, J. (2002) "Significados, Conocimiento Organizacional, Aprendizaje y Competitividad en Contextos Turbulentos y Ambiguos". Universidad Nacional de Rosario. Facultad de Ciencias Económicas y Estadística.

Stamatti, A., Viadana, A., Zubeldía, M., Arriaga, Cavallo, M. (2006) "Procesos de mejora continua en organizaciones burocráticas". 16º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas. CPCE. Rosario, Octubre 2006

Viadana, A., Zubeldía, M., Arriaga, M., Oviedo, R., Stamatti, A., Cavallo, M. (2007) "La comunicación eficaz en los procesos de cambio". II Jornadas Nacionales de Administración. C.P.C.E. Rosario Agosto 2007

Weick, K. (1996) "Prepare su Organización para enfrentar incendios." Harvard. Business Review. May-June 1996

Zubeldía, M., Viadana, A., Stamatti, A., Cavallo, M. "Cambio cultural planificado". (2007) El pro-



grama de descentralización de la Gestión municipal en la ciudad de Rosario. V Simposio de Análisis Organizacional. Facultad de Ciencias Económicas – UBA. a realizarse en Diciembre 2007

ANEXO

INFORME PRELIMINAR DE RESULTADOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN ELABORADO POR EL DEPARTAMENTO DE MEJORA CONTINUA DE LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO

- RESULTADOS DE LA MEJORA DE PROCESOS:
 - Aumento de la cantidad de trámites habilitados en los CMD: En un principio se habilitaron 83 trámites y a partir de las demandas de los vecinos, estos se fueron incrementando hasta llegar a los 212 tipos diferentes de trámites en la actualidad. Esto significa que el 71% de los trámites municipales se han descentralizado.
 - Aumento de la cantidad de personas que concurren a los CMD: Teniendo en cuenta los primeros 6 meses de la apertura de cada distrito y los últimos 6 meses se ha registrado un aumento promedio del 50% de cantidad de asistentes a los CMD. Cabe aclarar que no se tuvo en cuenta los asistentes a realizar trámites eventuales tales como moratorias, franquicias para el boleto estudiantil, etc., en estos casos se ha incrementado hasta un 275%.
 - Simplificación de los trámites: Al principio del proceso de descentralización se realizó una reingeniería de trámites que posibilitó la simplificación de muchos de ellos así como el acortamiento de los tiempos necesarios para cumplimentarlos en su totalidad. En el año 1999 se formalizó un proceso de mejora continua que tiene como una de sus funciones la incorporación de nuevos procesos así como la evaluación y mejora de los procesos existentes.
 - Trámites rápidos: Como resultado del permanente monitoreo del funcionamiento de los CMD, se detectó la presencia de una importante cantidad de trámites cuya resolución no demandaba más de cuatro minutos, el tiempo de espera era mayor al que luego insumía la resolución del trámite y además se trataba de trámites muy demandados en estas oficinas. A partir de este diagnóstico se habilitó el Servicio de Trámites Rápidos que concentra los trámites con estas características. Esto resultó en una mejora en la medida que la espera no resulta prolongada.
- RESULTADOS DE SATISFACCIÓN DE LOS VECINOS

Se realizan encuestas periódicamente a los vecinos para el correcto seguimiento y evaluación de la opinión de los mismos en lo relativo a la atención brindada en los CMD.

Grado de satisfacción con la atención recibida en los CMD en comparación con la Áreas Centrales: El resultado arrojó un grado de satisfacción mejor promedio del 85% y solo un 10% lo consideró igual.



Evolución de la percepción de los vecinos desde el inicio del proceso: El nivel de satisfacción por la atención recibida se ha mantenido constante desde la apertura de los CMD, lo que da cuenta de la calidad de los servicios brindados.

- RESULTADOS DEL IMPACTO EN LA RELACION CON LOS VECINOS

La apertura de los CMD apuntó a construir una resignificación del vínculo entre los vecinos y la gestión municipal. Uno de los indicadores que se usa para este análisis es la distancia recorrida para la resolución de trámites. Dado que los vecinos no deben concurrir a las Áreas Centrales para lo cual debían recorrer en promedio 8.7 km y solo 1.5 km para llegar a los CMD, esto representa una reducción de km en el desplazamiento en transporte urbano y también horas/usuario que se evitan al no efectuar tales desplazamientos