

## **CREENCIAS Y CAMBIO ORGANIZACIONAL EN LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO**

**Andrés Raineri**

Este estudio presenta los resultados de un cuestionario que se aplicó a una muestra de empleados de 17 organizaciones públicas y 24 privadas, con el propósito de comparar las creencias de estos dos tipos de empleados en lo que toca a valores y las normas de comportamiento imperantes en sus lugares de trabajo. Se encontraron diferencias estadísticamente significativas entre ambos grupos. Los resultados muestran que, en términos generales, en las organizaciones privadas los empleados distinguen con mayor claridad la presencia de un conjunto de valores y normas de conducta inducentes a la flexibilidad, productividad, eficiencia y equidad organizacional. El trabajo concluye con un análisis, en el contexto de la modernización del Estado, de la importante función que cumplen los sistemas de creencias en la marcha de las organizaciones y en los procesos de cambio organizacional.

### **Creencias del personal y modernización del Estado**

**L**a necesidad de modernizar la gestión pública es un problema que preocupa a la mayoría de los gobiernos tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo (Ministerio de Hacienda, 1996; M. Toro, 1997;

---

ANDRÉS RAINERI BERNAIN. Psicólogo de la Universidad Católica de Chile. Ph. D. en Psicología y M.Sc. en Administración, State University of New York. Profesor e Investigador del Departamento de Administración de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad de Chile.

D. Osborne y T. Gaebler, 1994). Las razones que han impulsado a diferentes gobiernos a enfrentar esta necesidad se circunscriben a la realidad específica de cada país, aunque hay algunas temáticas generales que se repiten. La primera y quizás más importante es el avance de las economías de mercado como medio de desarrollo nacional. La adopción de este tipo de modelos económicos ha impulsado la competencia entre empresas del sector privado, así como su competitividad, lo cual ha presionado al sector público a modificar sus estilos de trabajo para obtener niveles compatibles de eficiencia y productividad. A su vez, el desarrollo de los modelos económicos de mercado ha hecho que la ciudadanía exija mejor calidad y administración en los servicios, tanto privados como públicos, lo que constituye una fuente adicional de presión para los organismos públicos. Si unimos a las razones anteriores la crisis fiscal de algunos países y la voluntad política y de liderazgo de los gobiernos, encontramos que la presión por modernizar el sector público también se ha generado desde su interior. Por último, el avance de las ciencias y técnicas de administración han permitido que los conocimientos y las herramientas necesarias para llevar a cabo esta transformación estén disponibles en el mercado (Ministerio de Hacienda, 1996).

Las metodologías que han usado diferentes países para modernizar su sector público han sido también diversas y dependientes de las particularidades de cada país. Sin embargo, las políticas de descentralización, privatización y desregulación parecen corresponder a algunas de las tendencias más prevalecientes. La modernización de los estilos de gestión al interior de las organizaciones públicas parece también ser un camino seguido en la mayoría de los procesos de modernización de organizaciones fiscales. Temas como planificación estratégica, control de costos, centro de costos, evaluación de desempeño basados en el rendimiento, incentivos por productividad y muchos otros, se escuchan cada vez con más frecuencia en las organizaciones de este sector (D. Osborne y T. Gaebler, 1994).

Las tendencias que han seguido las organizaciones del sector público para adaptarse a los cambios del ambiente se caracterizan por incorporar en sus diseños estrategias, estructuras y procesos que se aproximan a los usados por organizaciones del sector privado. Osborne y Gaebler (1994) hablan del gobierno "empresarial". Por gobierno empresarial no debe entenderse un gobierno orientado a la maximización del lucro, sino más bien un gobierno que utiliza las fuerzas y procedimientos de la economía de mercado para lograr sus propósitos. El Cuadro N° 1 muestra las principales tendencias que, según Osborne y Gaebler (1994), deberían definir los procesos de modernización del sector público para adaptarse al nuevo entorno que las rodea. Estas tendencias muestran organizaciones más ágiles y flexi-

bles frente a un entorno cambiante. Desde esta perspectiva, las organizaciones públicas deberían buscar la eficiencia económica como uno de los caminos para optimizar la efectividad de sus servicios con la misma decisión que lo hacen las organizaciones del sector privado. Deben ser organizaciones que se acerquen a sus usuarios con la misma dedicación que las organizaciones con fines de lucro buscan satisfacer las necesidades de sus clientes, con una fuerte propensión a facilitar la participación de la comunidad y una actitud pragmática hacia la solución de problemas por sobre el cumplimiento de reglas burocráticas.

CUADRO Nº 1: TENDENCIAS DE LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO (OSBORNE Y GAEBLER, 1994)

- 
1. *Catalizador de acciones* y eventos más que ejecutor.
  2. *Dirigido por la comunidad* y no por cúpulas políticas.
  3. Orientación a la *competencia*.
  4. *Inspirado en objetivos* y no en reglas.
  5. *Orientado a los resultados*, no a la burocracia.
  6. Orientado a generar utilidades económicas para *autofinanciar sus actividades*.
  8. Orientado a la *prevención*.
  9. *Descentralizado*.
  10. Orientado a aprovechar las *fuerzas del mercado*.
- 

### Recursos humanos y modernización del Estado

El rol de los recursos humanos en los procesos de modernización de la administración del sector público ha sido destacado como un elemento central e indispensable para una gestión eficiente (Ministerio de Hacienda, 1996). Son las personas las que deberán efectuar el cambio de objetivos, estructuras y procesos y son también éstas las que deberán adaptarse a los cambios organizacionales y aprender a trabajar en las nuevas condiciones del entorno y de la organización. La discusión de la modernización de la administración de recursos humanos en el sector público ha sido abordada desde diferentes perspectivas. La más común es el enfoque económico, que considera que para cambiar el comportamiento humano es necesario cambiar los incentivos y castigos que lo determinan. Este enfoque es muy similar al de la psicología conductista o skineriana, según la cual las consecuencias del comportamiento, en términos de premios y castigos, determi-

nan el comportamiento futuro. Las leyes básicas de conducta que subyacen a estos modelos son absolutamente necesarias, pero como lo demuestra la experiencia e investigación sobre el comportamiento humano en organizaciones (Stewart, 1993; Kohn, 1993), no son suficientes para determinar cambios efectivos y permanentes, ni en las organizaciones, ni en la conducta humana. Un segundo enfoque que aborda el tema de la modernización de la administración de recursos humanos en el sector público se centra en las ciencias administrativas: es necesario modificar las funciones básicas de administración de recursos humanos (por ejemplo: selección, remuneraciones, capacitación, evaluación del desempeño, etcétera) para obtener un comportamiento más eficiente de éstos. Este enfoque propone que, con la modernización de los procesos de administración de recursos humanos, se obtendrá y desarrollará el personal necesario para llevar a cabo el proceso de cambio organizacional (Milcovich y Boudreau, 1994). Por último, otro enfoque teórico con el que se puede abordar el tema de la modernización de la administración de recursos humanos en el sector público consiste en analizar los aspectos psicosociales del comportamiento humano en las organizaciones (por ejemplo: cultura, clima organizacional y motivación).

Estas tres aproximaciones han demostrado ser complementarias y enriquecedoras de un mejor entendimiento de la administración del rendimiento humano en las organizaciones. Sin desmerecer la contribución de cada una de ellas, en este artículo nos interesa prioritariamente abordar el tema desde la última de estas perspectivas. Consideramos que la importancia de las variables enfatizadas por los dos primeros enfoques (económico y administrativo) está presente con amplitud en los debates contemporáneos sobre la modernización del Estado (Ministerio de Hacienda, 1996; M. Toro, 1997); sin embargo, las variables en que se centra el tercer enfoque (aspectos sociológicos, psicológicos y culturales de los miembros organizacionales) requieren ser destacadas con mayor énfasis, ya que juegan un rol crucial en el éxito de los procesos de cambio organizacional (Keidel, 1994; Martin, 1993; Davis y Newstrom, 1991; Robbins, 1987). Nuestro interés es resaltar la importancia, muchas veces olvidada, de cómo la interacción entre la organización y sus miembros genera una cultura organizacional y de cómo la cultura afecta la forma de pensar y de actuar del personal de la organización. Las personas en alguna medida hacen suyas las creencias y conductas que la organización les entrega y, a su vez, la organización es modificada por las características particulares de las personas que la integran (Walsh, 1995). La internalización de formas de comportarse, creencias y sentimientos se acentúa en la medida en que la persona vive en repeticiones

ocasiones experiencias similares (por ejemplo, experiencias de éxitos o fracasos al intentar cumplir con una meta organizacional). Estas experiencias, a partir de su repetición y del impacto que producen en las personas, favorecen el desarrollo de creencias, emociones y hábitos de conducta que reflejan la forma en que las personas han vivido y se han explicado a sí mismas sus experiencias en la organización. La internalización de estas creencias, sentimientos y hábitos predeterminan la forma en que las personas se comportarán en el futuro. Por esta razón, las personas no cambian de la noche a la mañana sólo con el cambio de reglas o incluso con el cambio de los sistemas de incentivos. El cambio de reglas de conducta y de sistemas de incentivos son una condición necesaria, pero no suficiente para cambiar la forma en que las personas se comportan en su trabajo. Para cambiar en forma estable el comportamiento humano es necesario además abordar las creencias y sentimientos que las personas tienen asociados a sus antiguos hábitos de conducta, pues estas creencias y sentimientos muchas veces conducen a las personas a comportarse de una manera determinada. Para cambiar el rendimiento de las personas, además de cambiar los sistemas de incentivos y la estructura de la organización, es necesario primero desarticular las creencias y emociones que fortalecían los hábitos de comportamiento antiguos, y luego entregarles nuevas explicaciones, asociaciones emocionales y herramientas necesarias para que se incorporen integralmente a sus nuevos roles y responsabilidades.

#### Recursos humanos y cambio organizacional

Dentro del campo de la administración de organizaciones en mercados de competitividad, el rol de los recursos humanos es cada vez más valorizado. La investigación empírica muestra una y otra vez que el uso de diversas tecnologías y los estilos de administración de personal tienen efecto sobre indicadores de gestión, tales como rotación laboral, ventas y utilidades financieras (Huselid, 1996; Pfeffer, 1995), calidad en el servicio (Raineri y Fuchs, 1995a), calidad de vida laboral de los empleados (Raineri y Fuchs, 1995b), lealtad del cliente y productividad de los empleados (Youndt, Snell, Dean y Lepak, 1996), retorno en la inversión (Delery y Doty, 1996), etcétera. La mayoría de la investigación sobre los efectos de los estilos de administración de recursos humanos en indicadores de gestión ha sido efectuada en empresas del sector privado. El espectro de organizaciones en las que se han encontrado estos resultados es muy variado, incluyendo organizaciones de diferentes sectores de la producción y de

servicios. La importancia de los recursos humanos para obtener eficiencia y productividad en las organizaciones no se limita a un rol de apoyo de los procesos productivos y de servicios. La investigación y experiencia sobre procesos de cambio en organizaciones muestran una y otra vez que quizás el factor más importante para obtener un cambio exitoso en la forma de operar de una organización es la incorporación y preparación de las personas que trabajan en la organización a este proceso (Keidel, 1994; Kotter y Shlesinger, 1979; Dauphinais y Pederson, 1995). Además de entregar nuevas reglas del juego y de establecer sistemas de incentivos que las apoyen, todo programa de cambio organizacional requiere “vender” el nuevo sistema de trabajo al personal de la organización. Éstos precisan ser convencidos de que los nuevos objetivos y condiciones de trabajo resultarán en beneficios para ellos, los “clientes” y la organización. También las personas deben recibir las herramientas conceptuales y tecnológicas para poder ejecutar sus nuevas tareas con eficiencia. Es así como los procesos de descentralización, privatización, desregulación y modernización de los estilos de gestión requieren de intervenciones administrativas, económicas y psicosociales.

Las creencias, emociones y conductas de los miembros de la organización juegan un rol protagónico en los procesos de transformación organizacional. La literatura, evidencia empírica y experiencia de quienes han participado en procesos de cambio en las organizaciones, señala que uno de los principales obstáculos para generar procesos de cambio exitoso en las organizaciones pueden ser las personas (Kotter y Shlesinger, 1979). Temas como falta de motivación, temores, resistencias, luchas de poder, sabotaje, incentivos perversos, conflictos de intereses, falta de participación, falta de preparación, falta de información y muchos otros, son frecuentemente citados como causas de fracaso de intentos de cambio al interior de las organizaciones. Quienes dirigen los procesos de cambio tienden a centrarse en las estructuras y los incentivos que requieren ser modificados en las organizaciones, muchas veces efectuando largos y costosos estudios de diagnóstico y planificación, que comienzan con las mejores intenciones para luego fracasar en la implementación de los mismos por la falta de apoyo del personal. La incorporación de variables psicosociales en la planificación e implementación del cambio organizacional es cada vez más recurrente (Dauphinais y Pederson, 1995; Davis y Newstrom, 1991; Robbins, 1987). El concepto de “cultura organizacional” corresponde a uno de los sistemas conceptuales más usados, el cual incorpora variables sociales y psicológicas para la comprensión del cambio organizacional.

### Normas de comportamiento y valores organizacionales

Muchas de las creencias que tienen los miembros de una organización sobre ésta y sus trabajos pueden corresponder a elementos centrales de lo que se denomina cultura organizacional. Dos sistemas de creencias de este tipo son los valores y las normas de comportamiento. Para entender mejor el rol de estas creencias en el quehacer de una organización es útil entender el concepto de cultura. La cultura organizacional es el producto de un proceso de aprendizaje y cambio permanente que ocurre como consecuencia de la adaptación de la organización a su medio ambiente y de las interacciones que se dan entre sus miembros. En este proceso de adaptación al medio y de definición de patrones de interacción al interior de ésta las personas van generando y adquiriendo los elementos que componen la cultura de la organización (valores, normas, historias, símbolos, rituales, etcétera). Éste es un proceso esencialmente humano, en donde la generación y mantención de sus elementos está altamente influenciada por variables subjetivas como percepciones, opiniones, valores y prejuicios de las personas que participan en ésta. La interacción entre los miembros y de éstos con el entorno organizacional genera efectos mutuos. Por ejemplo, los procesos administrativos generan procesos psicosociales en las personas y viceversa. Si una organización es “burocrática”, la gente que trabaja al interior de la misma comienza a internalizar creencias y hábitos comunes a este tipo de organización; y viceversa, si se forma una organización con personas acostumbradas a pensar y actuar con un estilo “burocrático”, la organización adopta modos de trabajo dependientes de la forma de pensar de sus miembros. En una importante medida se puede decir que las personas “hacen” a la organización. No son sólo los dueños y administradores los que determinan la forma de trabajar y convivir al interior de la organización, sino que esta forma de vivir, como parte del sistema organizacional, está también expuesta a la influencia de otros actores que forman parte de la empresa y de su entorno, tales como empleados, clientes, proveedores, tecnócratas, políticos, sindicatos, áreas funcionales y/o divisiones o departamentos. A su vez, estos otros actores organizacionales se influncian, apoyan o inhiben unos a otros tanto en sus formas de pensar como de trabajar. Así, por ejemplo, el estilo planificado y rutinario de pensar y actuar en un equipo de producción puede ser contradictorio y difícil de complementar con el estilo más espontáneo y circunstancial de trabajo de un equipo de ventas.

Los valores y las normas de comportamiento son cruciales para la esencia y la forma de operar de una organización. De hecho, Williams

(1951) sostiene que la esencia de una institución son sus valores y normas. Según él, una organización es un conjunto de normas organizadas alrededor de una estructura de valores socialmente importantes. Los valores se refieren a las creencias que configuran maneras de juzgar los eventos que ocurren en la organización y que permiten decidir cursos de acción (O'Reilly, Chatman y Caldwell, 1991; Kabanoff, Waldersee y Cohen, 1995). Las normas de conducta se refieren a las reglas compartidas, formales e informales, que definen cómo las personas deberían comportarse y/o se comportan en determinadas situaciones y roles (Allen y Dyer, 1980) y que pueden ser identificadas a través de los comportamientos observados, formales e informales, de las personas (Broadfoot y Ashkanasy, 1994).

Al evaluar los valores y normas de una organización según la percepción subjetiva de sus miembros, estamos evaluando las creencias que éstos han desarrollado, principalmente a partir de las señales recibidas en su lugar de trabajo, respecto al comportamiento que se espera de quienes trabajan en la organización. Por ejemplo, las personas pueden creer que la forma de surgir en su organización es a través de la afiliación política o el parentesco, o que la mejor forma de sobrevivir en sus cargos es evitando tomar decisiones y así no correr riesgos, o pueden creer que los líderes de la organización velan por sus intereses personales, o que el esfuerzo, rendimiento y/o habilidades personales son recompensados. Modificar estas creencias (sobre valores y normas de comportamiento) es impulsar el comportamiento de las personas y de sus organizaciones en nuevas direcciones.

La cultura de una organización puede ser modificada si las circunstancias internas o externas de la organización cambian, como por ejemplo cuando cambian las condiciones del mercado en que ésta opera, o cuando cambian los intereses y necesidades de los clientes, o cuando la tecnología existente define formas más eficientes de trabajar, o cuando ocurre un cambio en la propiedad de la organización, u otras muchas causas. Sin embargo, a pesar del permanente dinamismo del medio ambiente de una organización, su cultura tiende a mantener ciertos rasgos centrales que la caracterizan y que muchas veces ayudan a que ésta no cambie en su esencia. Entre estos elementos de mayor permanencia se encuentran las creencias compartidas por sus miembros, y en nuestro particular interés, las creencias sobre valores y normas de comportamiento. Muchos pueden ser los mecanismos que hacen que las creencias compartidas por los miembros de una organización permanezcan a pesar de que el entorno cambie. Por ejemplo, las organizaciones religiosas y/o militares frecuentemente desarrollan rituales que facilitan la adquisición y mantención de ciertos valores, normas y creencias entre sus miembros. Otras organizaciones pueden desa-



rollar, con los mismos objetivos, programas de entrenamiento y educación de sus miembros. Otros mecanismos que facilitan que estos elementos se mantengan estables dentro de la organización pueden ser de tipo informal, como la presión grupal a actuar como “los demás”, la tendencia de los miembros existentes a seleccionar nuevos miembros que piensen de una manera similar a ellos, la socialización de los nuevos miembros para moldear a éstos según las expectativas de los miembros que ya existen, la definición de criterios —muchas veces informales— de evaluación del desempeño, así como los métodos de recompensa y castigo que se usan, también muchas veces informalmente.

El hecho de que a menudo en las organizaciones no se formalicen o verbalicen los valores y normas de comportamiento, o las creencias respecto a éstos (O'Reilly, Chatman y Caldwell, 1991; Kabanoff, Waldersee y Cohen, 1995), o de que éstos sean adquiridos a través de socialización y/o presión informal, o incluso por el hábito de “hacer las cosas como siempre”, hace aún más difícil que sus miembros puedan ponerlos en duda, cuestionarlos y cambiarlos. Todas estas razones ayudan a que estos elementos permanezcan aun cuando el entorno, la estructura y/o los procesos de trabajo de la organización hayan sido modificados. Sin embargo, como en el caso de la modernización del Estado, muchas veces las nuevas estructuras o procesos de trabajo requieren de nuevos valores y estilos de conducta. Por ejemplo, cuando pasamos de una organización burocrática a una orientada hacia la calidad en el servicio, si no hay un proceso de cambio que considere las creencias y estilos de conducta de las personas, los viejos estilos y antiguos valores permanecen. El solo hecho de que las antiguas creencias permanezcan puede inhibir la adquisición de nuevas conductas y el cambio organizacional exitoso.

### Metodología

El presente estudio es un estudio exploratorio y descriptivo que busca comparar creencias acerca de los valores y las normas de comportamiento prevalecientes en las organizaciones de trabajo, en una muestra de empleados del sector público *versus* una muestra de empleados del sector privado. Se evaluaron estas creencias usando un cuestionario de opinión, que es uno de los instrumentos más usados para estos efectos (Raineri y Martínez, 1997). El uso preferente de esta técnica se fundamenta en su rapidez de administración, la facilidad con que nos permite tener acceso a una muestra amplia de miembros de la organización, su alto nivel de es-

tructuración que facilita el desarrollo de sus propiedades psicométricas (confiabilidad y validez) y la posibilidad de desarrollar normas estadísticas (o frecuencias) de las respuestas de la población local, con las que después se pueden comparar los resultados de unas organizaciones con otras. Además, este tipo de técnica facilita que los miembros de la organización puedan reaccionar en forma espontánea, a una serie de proposiciones sobre las normas y valores que caracterizan la cultura de su organización. Los cuestionarios permiten preguntar directamente a los miembros de una organización su opinión (subjetiva) acerca de cuáles son las normas de conducta y valores que imperan en su organización. De esta manera se pueden identificar y comparar en forma sistemática y masiva tendencias en los estilos de creencias que tienen los encuestados sobre el tema.

Hay una amplia variedad de cuestionarios de cultura organizacional que evalúan normas de comportamiento y valores (Broadfoot y Ashkanasy, 1994). En este trabajo se aplicó un cuestionario desarrollado en el medio local, en el que se usa un lenguaje familiar para los encuestados (Raineri y Martínez, 1996). Una primera parte del cuestionario está destinada a evaluar valores organizacionales y comprende veinte pares de valores opuestos presentados en un formato de diferencial semántico, con cinco posibilidades de respuesta entre cada par de valores (Hernández, Fernández y Baptista, 1991). La segunda parte del cuestionario evalúa la presencia de normas de comportamiento en las áreas de: facilitación del desempeño, involucramiento en el trabajo, entrenamiento, comunicación ascendente, políticas y procedimientos, confrontación, cooperación, y comunicación descendente. En estas preguntas se les solicitó a los miembros de la organización manifestar su grado de acuerdo o desacuerdo con la existencia de las normas descritas, utilizando una escala de respuestas tipo Lickert. La construcción del cuestionario se basó, en parte, en preguntas originales y, en parte, en los cuestionarios "Organizational Culture Profile", de O'Reilly, Chatman y Caldwell (1991), y el "Norms Diagnostic Index", de Allen y Dyer (1980). Sus propiedades psicométricas se describen en Raineri y Martínez (1996).

El cuestionario se administró a una muestra de empleados de 17 organizaciones públicas y 24 privadas, con un promedio de 17,5 personas encuestadas por organización. La recolección de datos se efectuó como parte de las actividades de cursos de especialización en administración de recursos humanos para alumnos de programas de posgrado en administración. Los alumnos, todos profesionales, recibieron instrucciones para identificar y encuestar en cada organización a muestras representativas de ambos sexos y de cargos con nivel de jefatura y subordinación. En la definición de los sujetos a encuestar se incorporaron a todas aquellas perso-

nas que trabajaran jornada completa en sus organizaciones bajo modalidades de planta o por contrato. A los encuestados se les entregó, además, instrucciones por escrito respecto a la necesidad de dar una opinión franca y sincera, se les confirmó que la información recogida sería tratada con máxima confidencialidad, manteniéndose el anonimato del evaluador, los evaluados y la organización, y además especificando que los resultados del estudio se usarían sólo con fines educacionales y científicos. La muestra obtenida estuvo compuesta en un 23,8% por jefes hombres, un 28,3% por subordinados hombres, un 18,6% por jefes mujeres y un 22,7% por subordinados mujeres. El 6,6% restante no se identificó. El tipo de organizaciones privadas encuestadas fue bastante diverso e incluyó empresas de los sectores de comercio, servicios y producción. Las organizaciones públicas pertenecían a los sectores de servicios y gobierno.

### Resultados

Los resultados muestran que hay diferencias entre los empleados del sector público y el sector privado, en lo que atañe a sus sistemas de creencias sobre valores y normas de comportamiento prevalecientes en sus respectivas organizaciones. El Cuadro N° 2 presenta los continuos con polos de valores en que los encuestados debieron señalar los valores que ellos creían que orientaban el comportamiento de sus miembros en la organización. Allí aparecen estadísticas descriptivas (promedios y desviación standard) de los puntajes asignados por los encuestados a cada continuo de polos valóricos. El Cuadro N° 2 además presenta los resultados de un análisis de varianza que compara los puntajes asignados en las empresas privadas *versus* las públicas. Diez de los veinte pares de valores mostraron diferencias estadísticamente significativas ( $p < 0,05$ ). Los valores con diferencias significativas se pueden ordenar en dos categorías temáticas: un primer conjunto de valores relacionados con eficiencia en el rendimiento en un ambiente competitivo (por ejemplo, economía libre de mercado) y un segundo conjunto de valores relacionados con el desempeño eficiente en una organización con características orgánicas, en oposición a una burocrática (Mintzberg, 1983). El Cuadro N° 3 sintetiza sólo aquellos valores que mostraron diferencias estadísticamente significativas, ordenados según estas dos categorías. En ambas categorías, los empleados del sector privado tienen puntajes más altos. Este tipo de valores refleja respuestas flexibles e innovadoras en un ambiente exigente y competitivo como es el entorno que rodea a las organizaciones contemporáneas (Ancona, Kochan, Scully, Van

CUADRO N.º 2: ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS Y ANÁLISIS DE VARIANZA PARA LA EXISTENCIA DE DIFERENCIAS SIGNIFICATIVAS EN LA PERCEPCIÓN DE VALORES ORGANIZACIONALES PRESENTADOS EN POLOS SEMÁNTICOS A MIEMBROS DE ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS

Valores	Estadísticas descriptivas						Análisis de varianza			
	Privadas			Públicas			Efecto promedio cuadrado	Error promedio cuadrado	F (grados de libertad 1/50/6)	p<
	Promedio	Dev. Std.		Promedio	Dev. Std.					
1. Cooperativa ..... Competitiva	2,78	1,42		2,28	1,28		36,17	1,78	20,27	0,00
2. Leal ..... Desleal	1,50	0,86		1,48	0,85		0,21	0,73	0,29	0,59
3. Innovador ..... Conservadora	2,51	1,36		2,73	1,42		6,14	1,95	3,13	0,08
4. Honesta ..... Dishonesta	1,32	0,63		1,41	0,79		0,45	0,52	0,87	0,35
5. Tolerante ..... Intolerante	1,81	0,94		1,80	0,91		0,01	0,85	0,00	0,95
6. Flexible ..... Inflexible	1,97	0,98		2,22	1,08		7,66	1,08	7,10	0,01
7. Esforzado ..... Resignado	1,63	0,99		2,04	1,29		18,81	1,34	14,02	0,00
8. Independiente ..... Dependiente	2,87	1,23		3,28	1,36		19,12	1,71	11,23	0,00
9. Solidaria ..... Egoísta	1,94	1,00		1,88	0,98		0,69	0,98	0,71	0,40
10. Eficiente ..... Ineficiente	1,33	0,74		1,45	0,86		1,20	0,64	1,84	0,18
11. Comprometido ..... Indiferente	1,46	0,85		1,63	0,95		3,75	0,84	4,46	0,04
12. Amistosa ..... Indolente	1,91	0,98		2,05	1,05		1,89	1,05	1,81	0,18
13. Persistente ..... Inconstante	1,55	0,82		1,85	0,99		9,32	0,85	10,96	0,00
14. Justa ..... Injusta	1,72	0,94		1,78	0,93		0,06	0,89	0,07	0,79
15. Con audacia ..... Con precaución	2,94	1,31		3,60	1,15		58,64	1,50	39,01	0,00
16. Ordenado ..... Desordenado	1,59	0,90		1,63	0,97		0,11	0,86	0,12	0,73
17. Lento ..... Rápido	4,21	1,04		3,93	1,27		10,09	1,35	7,46	0,01
18. Cantidad ..... Calidad	3,24	1,32		3,35	1,24		1,51	1,62	0,93	0,33
19. Igualdad ..... Discriminación	2,20	1,08		2,24	1,15		0,03	1,27	0,02	0,89
20. Formalidad ..... Informalidad	2,12	1,08		1,95	1,03		4,71	1,11	4,25	0,04

CUADRO Nº 3: VALORES Y NORMAS DE COMPORTAMIENTO SOBRE LOS QUE EXISTE UNA PERCEPCIÓN DE UN MAYOR GRADO DE PRESENCIA EN LAS ORGANIZACIONES PRIVADAS POR SOBRE LAS PÚBLICAS

VALORES  $p < 0,05$

*Estructura orgánica*

- 3. Innovadora
- 6. Flexible
- 8. Independiente
- 11. Comprometido
- 15. Audacia
- 20. Informalidad

*Economía de mercado*

- 1. Competitiva
- 7. Esforzado
- 13. Persistente
- 17. Rápido

Normas de Comportamiento  $p < 0,05$

*Fluidez comunicacional*

- 1. La gente es informada sobre las decisiones que afectan su trabajo.
- 4. Los jefes tienen una política de puertas abiertas con sus subordinados.
- 19. La gente tiene mecanismos efectivos de comunicación con pares y supervisores.
- 11. La gente obtiene retroalimentación sobre su desempeño.
- 24. Cada empleado es informado por su jefe sobre lo que tiene que hacer en su trabajo.
- 28. La gente siente que la organización los mantiene informados en hechos que los afectan directamente.

*Compromiso y cooperación*

- 2. La gente siente que su trabajo es importante.
- 12. La gente se involucra y entusiasma con lo que está haciendo.
- 16. La gente comparte responsabilidades por los errores cometidos en sus grupos de trabajo.
- 17. La gente se ayuda mutuamente con los problemas personales y de trabajo.
- 27. Existe espíritu de cooperación.

*Efectividad y equidad en algunas prácticas de administración y de recursos humanos*

- 3. El entrenamiento responde a las necesidades de desempeño en el trabajo.
- 5. Las políticas y procedimientos son útiles, claras y están vigentes.
- 8. La gente se siente satisfecha con su remuneración.
- 18. Las personas son remuneradas en forma justa.
- 20. La gente comprende los programas de beneficio.
- 23. Se da orientación y entrenamiento frente a nuevas tareas.

Maanen y Westney, 1996). En términos generales se puede decir que en las organizaciones privadas existe una mayor claridad sobre la necesidad de actuar de manera competitiva, innovadora, flexible, esforzada, independiente, comprometida, persistente, audaz, rápida e informal. En estas creencias (valores) se basan los miembros de las empresas del sector privado para actuar de acuerdo con los intereses de su organización. Comparativamente, en las organizaciones públicas estas creencias tienen una menor presencia cuando son medidas a través de las opiniones de sus empleados. Estos resultados no significan que estos valores estén ausentes en el sector público, sino más bien que su presencia es significativamente menor.

El Cuadro N° 4 muestra la segunda parte de la encuesta: la percepción de los encuestados sobre la presencia de normas de comportamiento al interior de sus organizaciones. Allí aparecen estadísticas descriptivas (promedios y desviación standard) de los puntajes asignados por los encuestados a cada norma de comportamiento evaluada. Además se presentan los resultados de análisis de varianza que comparan los puntajes asignados en las empresas públicas *versus* las privadas. Diecisiete de veintiocho normas de comportamiento mostraron diferencias estadísticamente significativas ( $p < 0,05$ ) entre ambos grupos de encuestados. Estas normas con diferencias significativas se pueden agrupar en tres tipos según su similitud temática. El Cuadro N° 3 sintetiza sólo aquellas normas que mostraron diferencias estadísticamente significativas ordenadas según estas tres categorías. En todas ellas los empleados del sector privado tienen puntajes más altos. Un primer grupo de estas creencias sobre normas de comportamiento describen la existencia de comunicación fluida entre miembros y grupos dentro de la organización, otro conjunto de creencias sobre normas refleja cooperación y compromiso de los miembros con la organización y su trabajo, y un tercer grupo describe normas referidas a la existencia de efectividad y equidad en un grupo de prácticas de administración y de recursos humanos. En forma consistente con las diferencias encontradas en la primera parte del cuestionario, en los encuestados del sector privado hay una mayor presencia de normas de comportamiento en sus organizaciones que reflejan conductas orientadas a facilitar la efectividad y eficiencia organizacional.

A partir de la síntesis y categorización de resultados significativos para ambas partes del cuestionario que se efectuó en el Cuadro N° 3, se puede señalar que los resultados indican que las creencias sobre el comportamiento que se espera de los empleados son diferentes en las organizaciones privadas y las públicas. En los empleados del sector privado aparecen con mayor fuerza creencias que enfatizan la flexibilidad, productividad,

CUADRO N.º 4. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS Y ANÁLISIS DE VARIANZA PARA LA EXISTENCIA DE DIFERENCIAS SIGNIFICATIVAS EN LA PERCEPCIÓN DE NORMAS DE COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL POR PARTE DE MIEMBROS DE ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS

	Estadísticas descriptivas				Análisis de varianza			
	Privadas		Públicas		Efecto promedio cuadrado	Error promedio cuadrado	F (grados de libertad 1/496)	p<
	Prom.	Dev. Std.	Prom.	Dev. Std.				
<b>Normas de comportamiento</b>								
1. La gente es informada sobre las decisiones que afectan su trabajo.	2,53	1,29	2,87	1,44	12,75	1,89	6,74	0,01
2. La gente siente que su trabajo es importante.	2,48	1,35	2,65	1,32	2,67	1,78	1,50	0,22
3. El entrenamiento responde a las necesidades de desempeño en el trabajo.	2,29	1,25	2,75	1,33	20,45	1,69	12,11	0,00
4. Los jefes tienen una política de puertas abiertas con sus subordinados.	2,25	1,22	2,57	1,31	12,16	1,63	7,47	0,01
5. Las políticas y procedimientos son útiles, claras y están vigentes.	2,63	1,24	2,91	1,32	9,61	1,69	5,69	0,02
6. Se señalan los errores en forma constructiva.	2,60	1,25	2,79	1,38	3,33	1,79	1,86	0,17
7. La gente siente que la organización ofrece seguridad laboral.	2,39	1,27	2,50	1,36	1,16	1,74	0,67	0,41
8. La gente se siente satisfecha con su remuneración.	2,88	1,36	2,18	1,45	8,28	2,03	4,09	0,04
9. La información llega por la fuente principal y no a través de rumores.	2,82	1,43	2,09	1,50	7,88	2,16	3,65	0,06
10. La gente se siente satisfecha con los beneficios ofrecidos por la empresa.	2,65	1,18	2,88	1,30	5,41	1,57	3,44	0,06
11. La gente obtiene retroalimentación sobre su desempeño.	2,77	1,24	2,05	1,27	9,25	1,59	5,82	0,02

(continúa)

(Continuación Cuadro N° 4)

12. La gente se involucra y entusiasmo con lo que está haciendo.	2.41	1.15	2.65	1.22	6.67	1.43	4.69	0.03
13. Se dan suficientes facilidades para capacitarse.	2.44	1.27	2.64	1.40	4.34	1.81	2.40	0.12
14. Los jefes piden opiniones y sugerencias a sus subordinados.	2.77	1.32	2.73	1.27	0.14	1.70	0.08	0.77
15. Se adecuan políticas y procedimientos cuando es necesario.	2.53	1.03	2.64	1.18	1.79	1.25	1.44	0.23
16. La gente comparte responsabilidades por los errores cometidos en sus grupos de trabajo.	2.97	1.18	2.22	1.30	7.45	1.58	4.72	0.03
17. La gente se ayuda mutuamente con los problemas personales y de trabajo.	2.52	1.15	2.69	1.15	2.90	1.33	2.18	0.14
18. Las personas son remuneradas en forma justa.	2.90	1.34	2.11	1.47	3.97	2.02	1.96	0.16
19. La gente tiene mecanismos efectivos de comunicación con pares y supervisores.	2.36	1.08	2.80	1.22	24.37	1.32	18.41	0.00
20. La gente comprende los programas de beneficio.	2.52	1.02	2.66	1.14	1.79	1.18	1.51	0.21
21. Los grupos definen claramente sus metas antes de comenzar la tarea.	2.64	1.10	2.81	1.31	4.64	1.48	3.13	0.08
22. La gente hace un esfuerzo por mantener el progreso que se ha logrado.	2.21	0.99	2.38	1.14	3.99	1.15	3.46	0.06
23. Se da orientación y entrenamiento frente a nuevas tareas.	2.44	1.17	2.67	1.26	6.75	1.50	4.50	0.03
24. Cada empleado es informado por su jefe sobre lo que tiene que hacer en su trabajo.	2.21	1.08	2.52	1.27	11.08	1.42	7.82	0.01
25. Se revisan políticas y procedimientos regularmente.	2.82	1.14	2.90	1.36	0.74	1.47	0.50	0.48
26. Las personas conversan abiertamente sobre comportamientos negativos.	2.03	1.21	2.11	1.25	0.59	1.69	0.35	0.55
27. Existe espíritu de cooperación.	2.23	1.03	2.47	1.19	6.58	1.25	5.26	0.02
28. La gente siente que la organización los mantiene informados en hechos que los afectan directamente.	2.82	1.23	2.08	1.38	7.21	1.75	4.12	0.04



eficiencia y adaptación a los cambios del ambiente. En el sector público estas creencias aparecen con una fuerza significativamente menor. Sin embargo, estos resultados están sujetos a algunas limitaciones. Los datos presentados en esta investigación corresponden a comparaciones generales entre las empresas públicas y las privadas. No se efectuaron comparaciones según subclasificaciones de esos tipos de organizaciones por limitaciones del tamaño de la muestra. Aunque los datos agregados nos permiten efectuar interpretaciones de carácter general sobre los dos sectores estudiados, esto no significa que todas las organizaciones del sector privado, cuando son comparadas con organizaciones del sector público, tengan valores y normas de comportamiento más acorde con la eficiencia y productividad esperables en una organización moderna. Dentro de cada uno de estos dos grupos encontramos organizaciones con valores y normas de todo tipo: organizaciones públicas con valores y normas muy fuertes sobre productividad y eficiencia, y también organizaciones del sector privado con mayor ausencia de este tipo de valores y normas. Es posible, y muy probable, que las distribuciones de creencias en las organizaciones de ambos sectores correspondan a curvas que se sobreponen, pero cuyas tendencias centrales se diferencian estadísticamente entre sí como aparece en este estudio.

### **Discusión**

#### Obsolescencia de los mecanismos operativos y psicosociales en las organizaciones

Las organizaciones resisten nuevas verdades con los mismos mecanismos que las han hecho exitosas en el pasado. Estos mecanismos corresponden a respuestas que en algún momento del pasado la organización se dio a sí misma para cumplir eficientemente con sus objetivos organizacionales (Martin, 1993). Ejemplos de este tipo de mecanismos son los procedimientos de distribución de presupuesto y asignación de recursos, estrategias de acción, procedimientos de desarrollo de productos, procesos productivos y las políticas y procedimientos de recursos humanos. También corresponden a este tipo de mecanismos las creencias que tienen los miembros de la organización sobre cómo se deben comportar en sus lugares de trabajo. Entre estas creencias se encuentran aquellas sobre las normas de conducta y valores organizacionales que predominan en sus organizaciones. Estas creencias pueden ser vistas como mecanismos cognitivos que modelan el comportamiento de las personas al interior de la organización.

Estos mecanismos mentales, cuando son congruentes con las necesidades de acción de la organización para responder con eficiencia a las demandas del medio, impulsan el comportamiento humano en una dirección que favorece el logro de los objetivos organizacionales. Las creencias guían el comportamiento humano en sintonía con las necesidades del quehacer organizacional, delimitando y orientando las acciones operativas y sociales dentro de la organización. Su desarrollo es el producto del aprendizaje de la organización y sus miembros en su entorno. Estas creencias permiten que el trabajo que se realiza dentro de la organización concuerde con la visión original de sus fundadores, como puede ser, por ejemplo, la visión de entregar educación superior en el país, o la visión de ganar dinero con algún producto o servicio que responda a un nicho en el mercado. También estas creencias permiten que la visión de la organización concuerde con los cambios en su entorno. Finalmente, en un nivel operativo, las creencias permiten que las personas identifiquen, evalúen, asignen importancia y adapten su comportamiento para usar otros mecanismos operativos (procesos productivos, administrativos, financieros, etcétera) que permiten alcanzar los objetivos organizacionales.

Con el transcurso de los años, los miembros de la organización incorporan algunas de sus creencias y hábitos como “supuestos de trabajo” sobre los que se construye la actividad diaria de la organización, ganando así eficiencia y ahorrando energía al aplicar a nuevos problemas soluciones que tuvieron éxito en el pasado. Cuando el uso de ciertos mecanismos o fórmulas han resultado exitosos por muchas décadas, las personas sienten fuertes emociones respecto a la necesidad de su uso. Estos supuestos y sentimientos generan inercia que impide el cambio, y engeuecen a las personas ante las necesidades cambiantes de los clientes y las dinámicas de los mercados. El “creer firmemente de que hay que operar de la misma manera que nos dio éxito en el pasado” puede impedir que las personas entiendan que esas formas de pensar y de operar ya no sirven para tener éxito en las actuales condiciones externas, especialmente si éstas han cambiado radicalmente. Esto último es, en parte importante, lo que ha ocurrido en muchas organizaciones del sector público nacional. Su modernización se ve inhibida o dificultada por hábitos y creencias íntimamente arraigadas sobre su forma de operar, que corresponden a soluciones obsoletas y disonantes con su entorno actual.

En cualquier organización puede ocurrir que las condiciones del entorno de la organización cambien y los mecanismos operacionales y psicosociales que antes constituyeron respuestas exitosas al medio, ahora sean inadecuados para responder con eficiencia a la nueva realidad que

enfrenta la organización. De cuando en cuando toda organización debe encarar el problema de que su entorno cambia. Ocurren cambios en las necesidades de los clientes, tecnologías, competencia, etc. Ante esta situación las organizaciones pueden tomar uno de dos caminos: adaptarse o rechazar los cambios percibidos en el entorno. La adaptación de la organización al nuevo entorno implica la generación de nuevas estructuras y procesos organizacionales que maximizan las nuevas oportunidades del mercado. El rechazo, por otra parte, se puede producir por varias razones, como el deterioro de la retroalimentación necesaria para advertir cambios en el medio, la incapacidad de aceptar que la visión original ya no sirve, e incluso muchas veces son los antiguos mecanismos operacionales o psicológicos los que impiden ver cambios no previstos en el medio. Por ejemplo, hay dirigentes de organizaciones que se explican a sí mismos el fracaso de sus servicios con argumentos como “si nuestros productos no satisfacen a nuestros clientes es porque no nos esforzamos lo suficiente”, cuando en la realidad lo que ocurre es que los clientes ya no se interesan por sus productos o servicios, y por lo tanto la solución al problema no es esforzarse con “más de lo mismo”, sino ver qué es lo que necesitan los clientes y satisfacer las nuevas necesidades. Por ejemplo, en organizaciones que han sido diseñadas con estructuras altamente burocráticas y en donde por décadas las personas han funcionado con los mismos mecanismos operativos y psicosociales, se suelen generar las condiciones para que sus miembros piensen y actúen como burócratas, siendo precisamente esta forma de pensar y de actuar la que les impide ver cómo han cambiado las condiciones del entorno. En esta situación se generan hábitos de cómo efectuar el trabajo, y todo lo que sea contradictorio con los hábitos mentales y conductuales se ignora o descalifica (“qué se ha creído el cliente de pedimos tal o cual servicio”). Aun más, muchas veces cuando aparecen indicadores de ineficiencias o de un fracaso organizacional (pérdidas, defectos, clientes insatisfechos, etc.), los miembros de la organización generan mecanismos psicológicos que les permiten defenderse de la aparición de estos hechos sin tener que cuestionar los supuestos básicos de la forma en que opera la organización (Martin, 1993). Por ejemplo, el no querer ver o aceptar la nueva realidad por temor a disentir de la visión original de los fundadores, o por temor a perder el trabajo, o temor al jefe, o la represión explícita de disidencia por parte de los jefes, e incluso la idealización de “costos perdidos”, como ocurre a veces en organizaciones de salud que poseen servicios que no son rentables ni económica ni socialmente, pero que son mantenidos porque “es un orgullo tener este servicio aquí”.

Cuando ocurren cambios en el entorno de las organizaciones privadas, éstas se ven motivadas a adaptarse a esas nuevas condiciones lo más rápido y eficiente que les sea posible. Si no lo hacen es probable que pierdan sus clientes, disminuyan sus ingresos, y que las personas pierdan sus empleos y las organizaciones quiebren financieramente. En nuestro país las organizaciones del sector público no se encuentran bajo presiones de la misma intensidad. Sus objetivos, plantas de personas y presupuestos están muchas veces predefinidos por mecanismos legales que son independientes de los resultados operacionales de la entidad. Lo mismo ocurre con muchos de sus procedimientos operacionales y con sus prácticas de administración de recursos humanos, incluidos el tema de remuneraciones, evaluación del desempeño, desarrollo de carrera e inamovilidad de funcionarios (diario *El Mercurio*, 1996). Estas condiciones legales en que deben operar las organizaciones públicas son enormemente restrictivas y desincentivadoras para una adaptación eficiente a los nuevos cambios del entorno. Por lo tanto, las organizaciones del sector público reciben presión para mantenerse en un “statu quo” operacional desde el mismo marco legal que las fundamenta. El hecho de haber trabajado por tantas décadas bajo semejantes restricciones ha sido probablemente internalizado por su personal, especialmente el más antiguo, a través de creencias y normas de conducta acorde a esta forma de operar definida por el marco legal que delimita a estas instituciones. La marca que deja la realidad organizacional en las creencias y hábitos de conducta de los administradores y empleados es profunda. Las personas aprenden hábitos y creencias que son mantenidas y reforzadas con los años de experiencia de trabajar en la organización. Estas creencias son posteriormente usadas sin mayor conciencia para tomar decisiones y actuar. Los nuevos miembros que se incorporan a estas organizaciones aprenden la forma “normal” de hacer las cosas a través de su socialización, presión grupal y experiencias personales en el lugar de trabajo.

#### Un modelo de cambio organizacional

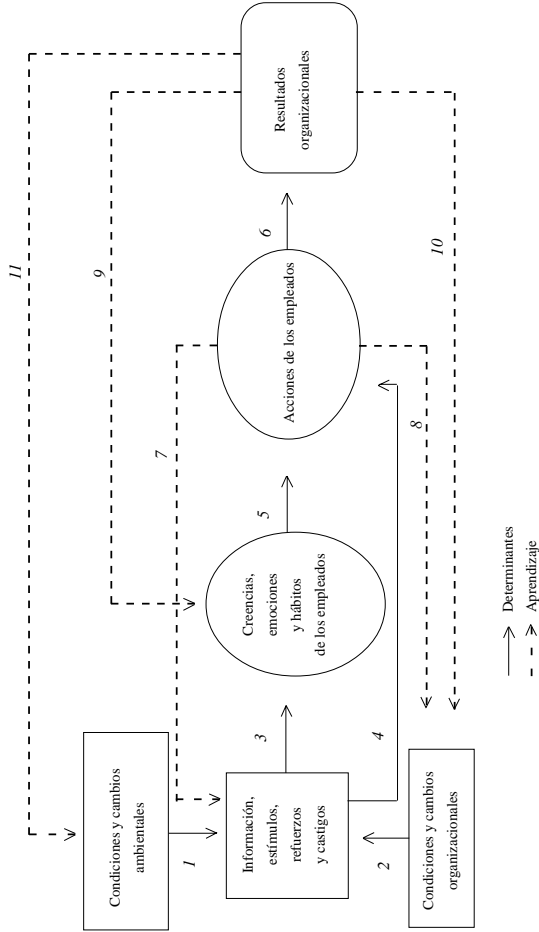
Los agentes de cambio deben entender cómo los hábitos y creencias de los miembros de la organización generan inercia. El “cómo” estas maneras de actuar y de pensar les permitieron alcanzar el éxito en el pasado y cómo ahora, en el presente, estos elementos se han transformado en un obstáculo. Es necesario dar primero este paso de autorreflexión para luego poder entender las necesidades de los clientes y las características del mercado, y para finalmente ser capaces de desarrollar formas de operar más

eficientes y alineadas con el entorno. Si una organización (y sus miembros) no ha reflexionado sobre lo disfuncional que resultan sus actuales hábitos y creencias seguirá convencida de que la manera más adecuada de actuar es la que usa hoy. Seguir con las mismas creencias y hábitos es sinónimo de no querer o no poder ver que las necesidades de los clientes y las características del mercado han cambiado.

La reestructuración ha sido el modelo más tradicional de cambio en las organizaciones. Este enfoque busca cambiar las unidades y niveles jerárquicos con el propósito de controlar la organización de una manera más eficiente y con menores costos. Es el modelo de cambio que se desarrolló junto con las burocracias. Se debían redefinir las unidades y niveles jerárquicos con nuevas reglas y definiciones de tareas que se ajustaran a los procedimientos que se requerían efectuar. En la última década se ha puesto de moda un modelo más dinámico de cambio organizacional: la reingeniería. Éste busca rediseñar las funciones de negocios y sistemas de trabajo con el propósito de mejorar el control de los mismos y de entregar una mayor autonomía a las personas que deben tomar decisiones en los diferentes niveles de la organización. El objetivo de la reingeniería no es sólo la eficiencia, sino también la satisfacción del cliente, la simplicidad y la rapidez. Estos dos modelos tienen el problema de no considerar a las personas como parte integral de las organizaciones.

Una tercera alternativa es incorporar los sentimientos, creencias y conducta de los miembros de la organización al proceso de cambio (Keidel, 1994; Rajagopalan y Spreitzer, 1997). El Gráfico N° 1 muestra un modelo de cambio organizacional que considera las creencias y emociones de los empleados. En este gráfico se indican los principales efectos y procesos de aprendizaje en que intervienen las cogniciones de los empleados en el proceso de cambio organizacional. Las condiciones y cambios que ocurren en el ambiente y en la organización (flechas 1 y 2) determinan la información y experiencias (por ejemplo, recompensas y castigos) que los miembros de la organización reciben de su entorno. A partir de la interacción con su entorno, las personas generan reacciones emocionales y desarrollan sentimientos y creencias (flecha 3). Estas creencias y sentimientos son usados por los empleados para guiar su comportamiento (flecha 4). En algunos casos, las personas responden a lo que ocurre en su medio ambiente en forma directa (flecha 5), por ejemplo, sin interpretar cognitivamente la situación o sin atender a sus reacciones emocionales. Este tipo de situaciones se presentan cuando las personas responden “por hábito” o, en otras circunstancias, cuando reaccionan emocionalmente en forma espontánea. Todos estos comportamientos pueden tener efectos importantes sobre los

GRÁFICO Nº 1: UN MODELO DE CAMBIO ORGANIZACIONAL QUE INCORPORA LAS COGNICIONES DE LOS EMPLEADOS



resultados organizacionales (flecha 6). Las conductas de los empleados que responden con eficiencia a las realidades actuales (por ejemplo, necesidades de los clientes) favorecen el logro de los objetivos organizacionales; aquellas que no responden con eficiencia perjudican a la organización. La conducta de los empleados puede afectar el acceso que éstos tienen a los elementos del entorno en que trabajan (flecha 7), y a través de este proceso se pueden generar cambios en sus creencias, emociones y hábitos. Finalmente, sus conductas pueden validar o rechazar las políticas y procedimientos internos (flecha 8), fomentando o inhibiendo las necesidades de cambio. Por otra parte, los resultados organizacionales afectan las creencias, emociones y hábitos de los empleados (flecha 9), las políticas y procedimientos organizacionales (flecha 10), e incluso las características del medio ambiente (flecha 11), tales como expectativas o intereses de clientes, proveedores, etcétera.

Este modelo nos muestra la importancia de considerar las creencias y sentimientos en el momento de planificar e implementar el cambio organizacional. En organizaciones con procesos obsoletos, desalineados de su entorno, no sólo se debe incorporar, sino que se debe dar una consideración central a las creencias, conocimientos y estilos de trabajo del personal al efectuar procesos de cambio. Se debe no sólo controlar la eficiencia de los procesos organizacionales y satisfacer a los clientes, como sucede con los modelos de reestructuración y reingeniería, sino que además se debe incentivar la cooperación del personal. Al facilitar que el personal entienda en forma genuina y honesta los motivos, la lógica y las circunstancias que determinan el cambio, entregando sistemas de creencias más acorde con la realidad que la organización enfrenta, es posible desarrollar la cooperación y el compromiso estable de éstos. Además, este camino permite enfrentar las resistencias psicológicas que ellas puedan tener, tales como temores al desempleo, desacuerdos con los objetivos organizacionales u otras.

En este punto es central e imprescindible aclarar que los cambios de creencias deben ser consistentes con la realidad externa de la organización y con los requerimientos para operar con eficiencia frente a esta realidad, además de considerar los sentimientos y valores personales de sus miembros. Cualquier intento de modificar las creencias de las personas que se lleve a cabo en forma forzada y sin considerar estos ámbitos sólo puede ser entendido como un “lavado de cerebro”. En esta categoría caen incluso los intentos por enseñar un “nuevo lenguaje”, cuando no se permite a las personas enjuiciar personalmente la nueva realidad organizacional a la luz de sus propios sentimientos y valores personales. La gente debe entender por qué los nuevos mecanismos operacionales y sistemas de creencias son

más adecuados que los antiguos, adaptarlos como propios, y no sólo aprenderlos en forma repetitiva.

El cambio organizacional debe efectuarse tanto en las estructuras y procesos de la organización como en las creencias y sentimientos de las personas que trabajan en ella. El Cuadro N° 5 resume un conjunto de proposiciones para implementar procesos de cambio organizacional en estas dos áreas. El análisis y el rediseño de estructuras y procesos de la organización deben efectuarse en función de la estrategia organizacional. Ésta es el hilo conductor que nos permite entender la relevancia e interrelación de los diferentes elementos que se deben administrar. En este análisis es importante considerar todas las áreas claves del funcionamiento de una organización (clientes, oferta de productos y servicios en el mercado, procesos productivos, de servicios y administrativos, estructura organizacional, tecnología, sistemas de recursos humanos, etcétera). Como lo proponen la reingeniería y la reestructuración, el diseño de nuevas estructuras y procesos debe mirar más allá de la estructura interna de la organización (departamentos, divisiones) y de sus límites funcionales (especialización). Se debe prestar singular importancia a los procesos productivos, de servicios y administrativos. También hay que traspasar los límites externos de la organización y mirar lo que sucede con los clientes, proveedores, socios y el mercado. Este proceso de formular la estrategia de una organización —que puede encontrarse con mayor desarrollo en diversas publicaciones especializadas (Hax y Majluf, 1995; Porter, 1985)— debe efectuarse en función de las necesidades de modernización de cada institución pública en particular (D. Osborne y T. Gaebler, 1994; Ministerio de Hacienda, 1996).

Un segundo conjunto de intervenciones necesarias para efectuar un proceso de cambio organizacional eficaz debe orientarse a preparar y motivar a las personas para que trabajen en las nuevas estructuras y procesos con éxito. Una actividad esencial para facilitar esta tarea es permitirle al personal valorar y entender la nueva forma organizacional y su funcionamiento. Para esto, primero hay que identificar cuáles son las creencias y sentimientos imperantes (por ejemplo, valores y normas, explicaciones de lo que ocurre, formas de hacer las cosas, actitudes con que se debe actuar, etcétera). Luego se deben definir las creencias y sentimientos que se desea desarrollar. Estas tareas se deben efectuar en función de la identificación de aquellos elementos que contribuyan y obstaculicen el cumplimiento de los objetivos organizacionales (Kilmann, 1987). Con esta información el administrador podrá generar actividades de difusión, capacitación y diálogo al interior de la organización que permitan alinear las creencias de los empleados con las necesidades de los clientes y de la organización. Por ejem-



plo, en el caso de la muestra de organizaciones públicas analizadas en este estudio, se encontraron creencias que reflejan una estructura burocrática, y que mostraban dificultades de fluidez comunicacional, compromiso, cooperación y debilidad en la efectividad y equidad de algunas prácticas de administración y de recursos humanos. En estas organizaciones puede ser necesario desarrollar hábitos de comportamiento y creencias que faciliten el trabajo dentro de una estructura flexible y orgánica, con normas de comportamiento que fomenten la fluidez comunicacional, compromiso y cooperación del personal y el uso de prácticas de administración y de recursos humanos orientadas hacia la efectividad y equidad.

Parte de este proceso de cambio de creencias entraña difundir y defender los objetivos del cambio y la justificación del mismo. Un proceso de cambio efectivo requiere que las personas entiendan las razones y necesidades que existen detrás de las medidas adoptadas. El nuevo plan de la organización debe ser “vendido” a los miembros. Si los miembros de la organización no entienden las razones del cambio, es muy probable que se opongan a éste. Pedirle a alguien un cambio de este tipo, sin explicarle las

CUADRO Nº 5: PROPOSICIONES PARA UN PROCESO DE CAMBIO ORGANIZACIONAL QUE CONSIDERA ESTRUCTURAS, PROCESOS Y PERSONAS

- 
- I. Analizar y rediseñar estructuras y procesos
1. Organizar el cambio en función de la *estrategia* organizacional.
  2. Considerar todas las *áreas claves* de cambio (clientes, oferta de productos y servicios, procesos, estructura organizacional, tecnología, sistemas de recursos humanos, etc.).
  3. Definir el cambio desde las necesidades de los *clientes* (y con éstos).
  4. Especificar un *plan* detallado.
  5. Establecer *objetivos ambiciosos* pero realistas.
  6. *Concentrarse en los procesos.*
- II. Preparar, motivar y orientar al personal para el cambio
7. *Cambiar los patrones mentales* de la gente: creencias y sentimientos respecto a su trabajo y la organización.
  8. *Comunicar* convincentemente el plan de cambio y su situación.
  9. Generar *órdenes fuertes* y consistentes desde la *alta dirección*.
  10. *Capacitar* al personal en las competencias necesarias.
  11. *Recompensar* nuevos comportamientos e ignorar o sancionar otros.
  12. Definir nuevas *normas de conducta*.
  13. Dar *participación y poder* al personal cuando sea necesario.
  14. Identificar y entender a las *personas y grupos de interés* relevantes.
  15. Superar de *resistencias*.
-

causas y los motivos que lo determinan, es pedirle que modifique, sin explicación alguna, su fuente de sustento económico (y en muchos casos psicosocial). Obviamente nadie va a jugar con el futuro propio o el de sus hijos sin entender lo que está sucediendo. Para conseguir el apoyo explícito y comprometido de los miembros de la organización, se debe comenzar por informar a éstos de lo inadecuado e ineficiente que resultaría seguir operando de la manera en que la organización lo ha hecho hasta ese momento. Se deben analizar y compartir con los empleados los indicadores de crisis, valorando tanto la información técnica como las opiniones y sentimientos del personal y de otros actores de importancia, en particular de los clientes o usuarios. Entender cómo ha cambiado el ambiente es una primera puerta que permite a los empleados enjuiciar los mecanismos operacionales actuales y, si así fuera necesario, entender las necesidades y nuevas direcciones que debe enfrentar la organización. Permitir a los miembros de la organización que juzguen por ellos mismos la necesidad del cambio facilitará posteriormente la definición de nuevos objetivos y mecanismos operacionales y el compromiso de los miembros con éstos, pues entenderán la dependencia que existe entre los cambios propuestos, las necesidades de sus clientes y sus fuentes de trabajo y sustento familiar en el mediano y largo plazo.

Existen otras actividades que se deben efectuar en forma paralela al cambio de creencias para apoyar el proceso. En muchos casos se debe entregar al personal los conocimientos y habilidades necesarios para ejecutar las nuevas tareas y roles. Esto significa capacitar al personal en las competencias necesarias y darles la participación y el poder necesarios para que ejecuten esas tareas. También puede ser imprescindible, y lo es en el caso de la modernización de nuestras organizaciones públicas, la modificación de los antiguos sistemas de incentivos y castigos. Esto significa recompensar los comportamientos necesarios para cumplir con las nuevas tareas y objetivos organizacionales e ignorar o sancionar aquellos que son incompatibles con estas actividades. Junto con lo anterior es preciso que los miembros de la organización tengan claridad de que las autoridades de la organización tienen un alto grado de convicción sobre la necesidad de implementar los cambios propuestos. Es importante que los cambios sean dirigidos con órdenes fuertes y consistentes desde la alta dirección para ayudar al personal a entender la seriedad con que se busca su implementación. Por último, también es importante entender a las personas y grupos de interés relevantes, con el objeto de superar las resistencias que éstos pudieran tener frente al cambio propuesto. Entre las resistencias más comunes se encuentran elementos tales como la pérdida de poder que pueden sufrir algunos grupos o personas, el efecto que los cambios provocarían en los

intereses personales de éstos, la posible falta de confianza que lleva a malentendidos, la resistencia a lo desconocido y las valoraciones disímiles que pueden tener diferentes actores organizacionales frente a un mismo evento (Kotter y Shlesinger, 1979). La forma más adecuada de superar estas resistencias dependerá de la fuerza y convencimiento con que los grupos de interés se posicionen. Sin embargo, las actividades de educación, comunicación, participación, facilitación y apoyo antes mencionadas, probablemente derribarán muchas de las resistencias que pudieren aparecer. En algunos casos será necesario optar por la negociación de soluciones que dejen tanto a la organización como a los grupos de interés con un grado por lo menos aceptable de satisfacción de sus intereses. Todas estas estrategias tienden a significar costos altos para las organizaciones, pero sus resultados son sólidos y estables a largo plazo (Kotter y Shlesinger, 1979). Otro tipo de estrategias para vencer resistencias al cambio, como la manipulación y la coerción, ofrecen resultados con mayor rapidez; sin embargo, pueden tener costos mayores a largo plazo, como la ruptura o daño de las relaciones entre los actores organizacionales (Kotter y Shlesinger, 1979).

### **Conclusiones**

Las formas y procedimientos de las organizaciones burocráticas que surgieron en Europa a partir de la revolución industrial en el siglo XIX para responder con eficiencia a los procesos de producción en masa fueron también adoptadas por las grandes organizaciones del sector público que se desenvolvían en ambientes estables entregando servicios masivos a las poblaciones de sus países (Mintzberg, 1983). Estas organizaciones, caracterizadas por un alto grado de formalización del comportamiento y estandarización de los procesos de trabajo, fueron una respuesta eficiente para satisfacer las necesidades de sus usuarios en un ambiente simple y estable. Sin embargo, las demandas del entorno que rodea a las organizaciones públicas son más variables, requieren de respuestas más rápidas y precisas, y requieren de una mayor diversidad y especialización de servicios y productos. Hoy es necesario trabajar para usuarios más educados y exigentes, con tecnología compleja y que queda rápidamente obsoleta, y en donde la competencia es intensa. Bajo estas condiciones, las organizaciones públicas deben desarrollar estructuras más fluidas, en donde primen operaciones más descentralizadas y menos jerárquicas. Este tipo de cambios les permitirá una mayor flexibilidad de respuesta a las necesidades de los usuarios, una adaptación más fácil a los cambios tecnológicos y del mercado, y una menor obsolescencia de sus mecanismos operativos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Allen, F.; y Dyer, J. (1980). "Norms Diagnostic Index: A Tool for Tapping the Organizational Unconscious". *Personnel Journal*. March, 192-198, 223.
- Ancona, D.; Kochan, T.; Scully, M.; Van Maanen, J.; y Westney, E. (1996). "Managing for the Future: Organizational Behavior and Processes". South-Western College. Cincinnati.
- Broadfoot L. E.; y Ashkanasy, N. M. (1994). "A Survey of Organizational Culture Measurement Instruments". Trabajo presentado en *The Annual Meeting of Australian Social Psychologists*, Cairns, Queensland, Australia, abril, 1994.
- Dauphinais, W.; y Pederson, P. (1995). "El cambio óptimo: Las mejores prácticas para mejorar su empresa". The Price Waterhouse Change Integration Team, Irwin, España.
- Davis, K.; y Newstrom, J. (1991). *Comportamiento humano en el trabajo*. México: McGraw-Hill Interamericana.
- Delery, J.; y Doty, H. (1996). "Modes of Theorizing in Human Resources Management: Tests of Universalistic, Contingency, and Configurational Performance Predictions". *Academy of Management Journal*. Vol. 39, N° 4, pp. 802-835.
- El Mercurio*, domingo 24 de marzo de 1996. Cuerpo B 1.
- Hax, A.; y Majluf, N. (1995). *Gestión de empresas con una visión estratégica*. Santiago: Dolmen.
- Hernández, R. S.; Fernández, C. C. y Baptista, L. P. (1991). *Metodología de la Investigación*. Colombia, McGraw-Hill Interamericana.
- Huselid, M. (1995). "The Impact of Human Resources Management Practices on Turnover, Productivity, and Corporate Finance Management". *The Academy of Management Journal*. Vol. 38, N° 3 (junio), pp. 635-672.
- Kabanoff, B.; Waldersee, R.; y Cohen, M. (1995). "Espoused Values and Organizational Change Themes". *Academy of Management Journal*. Vol. 38, N° 4, pp. 1075-1104.
- Keidel, Robert. (1994). "Rethinking Organizational Design". *The Academy of Management Executive*. Vol. VIII, N° 4 (noviembre), pp. 12-30.
- Kilmann, R. (1987). "Management of Corporate Culture". En M. Fottler, R. Hernández y G. Joiner (eds.), *Strategic Management of Human Resources in Health Services Organizations*. Nueva York: Wiley.
- Kohn, A. (1993). "Why Incentive Plans Cannot Work". *Harvard Business Review*, septiembre-octubre.
- Kotter, J.; y Shlesinger, A. (1979). "Choosing Strategies for Change". *Harvard Business Review*, marzo, pp. 107-114.
- Martin, R. (1993). "Changing the Mind of the Corporation". *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre, pp. 81-94.
- Milcovich, G.; y Boudreau, J. (1994). *Dirección y administración de recursos humanos*. Delaware, USA: Adisson Wesley, Sexta Edición.
- Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, República de Chile (1996). *Modernización de la Gestión Pública: Experiencias Internacionales y su Relevancia para Chile*. 1996. Santiago, Chile: Ediciones Dolmen.
- Mintzberg, Henry (1983). *Structure in Five: Designing Effective Organizations*. New Jersey: Prentice Hall.
- O'Reilly, A.; Chatman, A.; y Caldwell, D. (1991). "People and Organizational Culture: A Profile Comparison Approach to Assessing Person-Organization Fit". *Academy of Management Journal*, 34, 3, pp. 487-516.

- Osborne, D.; y Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Pfeffer, J. (1995). "Producing Sustainable Competitive Advantage through the Effective Management of People". *The Academy of Management Executive*, Vol. IX, Nº 1 (febrero), pp. 55-72.
- Porter, M. (1985). *Competitive Advantage*. Nueva York: Free Press.
- Raineri A.; y Fuchs, C. (1995). "Habilidades de dirección de personal como determinantes de la calidad en el servicio interno". *Estudios de Administración*. Vol. 2, Nº 1, pp. 1-25.
- Raineri A.; y Fuchs, C. (1995). "Habilidades de dirección de personal como determinantes de la calidad de vida en el trabajo". *Estudios de Administración*. Vol. 2, Nº 2, pp. 53-75.
- Raineri, A.; y Martínez, A. (1996). "Diagnóstico de culturas organizacionales: Evidencia empírica en Chile". *Estudios de Administración*. Vol. 3, Nº 2, pp. 37-70.
- Raineri, A.; y Martínez, A. (1997). "Teorías organizacionales, técnicas y práctica del diagnóstico organizacional". *Academia*, 19, pp. 1-32.
- Rajagopalan, N.; y Spreitzer, G. (1997). "Toward a Theory of Strategic Change: A Multi-lens Perspective and Integrative Framework". *Academy of Management Review*, Vol. 22, Nº 1, pp. 43-79.
- Robbins, S. (1987). *Comportamiento organizacional*. México: Prentice-Hall Hispanoamericana.
- Stewart, G. (1993). "Rethinking Rewards". *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre, 1993.
- Skinner, B. F. (1953). *Ciencia y conducta humana*. Buenos Aires: Editorial Fontanella.
- Toro, Mitsu. "El sueño del Estado moderno". *El Mercurio*, domingo 27 de febrero de 1997, Cuerpo D, páginas 8 y 9, Santiago, Chile.
- Walsh, P. (1995). "Managerial and Organizational Cognition: Notes from a Trip Down Memory Lane". *Organization Science*. Vol. 6, pp. 280-321.
- Williams, R. (1968). *American Society: A Sociological Interpretation*. Nueva York: Knopf.
- Youndt, M.; Snell, S.; Dean, W.; y Lepak, D. (1996). "Human Resources Management, Manufacturing Strategy and Firm Performance". *Academy of Management Journal*, Vol. 39, Nº 4, pp. 836-866. □