



La Universidad
de postgrado
del Estado

REPÚBLICA DEL ECUADOR

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA

**EFFECTOS SOBRE LA CULTURA ORGANIZACIONAL A PARTIR DE UNA
TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL. CASO DE ESTUDIO: REGISTRO
CIVIL DE QUITO**

**Tesis para optar al Título de
Máster en Gestión Pública**

Autor: Nathaly Mercedes Jácome Segovia
Director: Fernando López Parra

Quito, Marzo 2014

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
SECRETARIA GENERAL**

No. 007-2014

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los veinticuatro días del mes de enero, del año dos mil catorce, **NATHALY MERCEDES JACOME SEGOVIA**, portadora de la cédula de ciudadanía: 1721903381, **EGRESADA DEL PROGRAMA DE MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: **"EFECTOS SOBRE LA CULTURA ORGANIZACIONAL A PARTIR DE UNA TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL-CASO DE ESTUDIO REGISTRO CIVIL DE QUITO"**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN GESTIÓN PÚBLICA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:
Promedio Académico: 9.19
Tesis Escrita: 8.52
Grado Oral: 8.54
Nota Final Promedio: 8.75

En consecuencia, **NATHALY MERCEDES JACOME SEGOVIA**, ha obtenido el título mencionado.

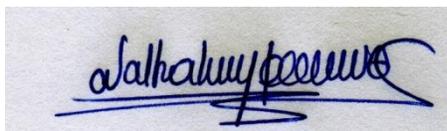
Para constancia firman:

**Mgs. Reina Artieda
PRESIDENTA DEL TRIBUNAL**

**Mgs. Freddy Simbaña
MIEMBRO**
**Mgs. Xavier Dávalos
MIEMBRO**
**Ab. Lino Valencia Z.
DIRECTOR DE SECRETARÍA GENERAL**

AUTORIA

Yo, Nathaly Mercedes Jácome Segovia, con C.I.: 1721903381 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de mi absoluta responsabilidad.



Firma
C.I. 1721903381

RESUMEN

La presente investigación estudia el proceso de modernización ejecutado por el Registro Civil en el año 2010, como una de las instituciones más emblemáticas en ejecutar una reforma administrativa, enmarcada en la transformación institucional reciente del Ecuador.

El desarrollo teórico toma como soporte fundamental la teoría de la Nueva Gestión Pública, misma que se ubica dentro del nuevo paradigma de administración pública denominado postburocrático, relacionando la importancia del estudio con la cultura organizacional y como ésta se convierte en elemento clave que garantizará el éxito o fracaso en los procesos de modernización de las instituciones públicas. Por otro lado el estudio de la teoría de las organizaciones y cambio organizacional es transversal en la investigación, pues permiten comprender la importancia de la interrelación e interdependencia de todos los actores e involucrados dentro de las instituciones.

La metodología empleada es un Estudio de Caso, método científico que permite, a través de una secuencia lógica de pasos, comprobar el supuesto de investigación: “en los procesos de transformación institucional, que son aplicados por normatividad y a través de herramientas de gestión, no involucran el análisis de la cultura organizacional en su implementación”.

Palabras claves: Nueva Gestión Pública, Cultura Organizacional, Reforma Administrativa del Registro Civil de Ecuador, cultura organizacional modificada

DEDICATORIA

Con mucho cariño y amor para mis padres y Edy por el apoyo incondicional, que ha permitido cumplir con todas mis metas.

INDICE

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I – REFERENCIAL TEÓRICO	10
1.1. Construcción Teórica de la Nueva Administración Pública	11
1.1.1. Orígenes y definición de la Nueva Administración Pública	13
1.1.2. Enfoques de la Nueva Gestión Pública	20
1.1.2.1. Enfoque Neoempresarial	20
1.1.2.2. Enfoque Neopúblico	25
1.2. Construcción de la teoría organizacional	30
1.2.1. Organizaciones en sistemas cerrados y actores racionales	31
1.2.2. Organizaciones en sistemas cerrados y actores sociales	32
1.2.3. Organizaciones como conjuntos decisorios	34
1.2.4. Organizaciones como sistemas abiertos	35
1.2.5. Organizaciones como mini sociedades	36
1.3. Construcción Conceptual de cultura organizacional	37
1.3.1. Definición conceptual de cultura organizacional	38
1.3.2. Enfoques de cultura organizacional	40
1.3.3. Componentes de cultura organizacional	41
1.3.4. Tipos de cultura organizacional	46
1.4. Construcción del concepto de cambio organizacional	48
1.4.1. Definición conceptual de cambio organizacional	48
1.4.2. Resistencia como barrera al cambio organizacional	50
1.4.3. El papel de la comunicación en el cambio organizacional	52
CAPÍTULO II – OBJETO DE ESTUDIO	55
2.1. Reseña Histórica del Registro Civil	57

2.2.	Crisis Institucional	59
2.3.	Plan de Modernización	62
2.4.	Prácticas registrales en América Latina	71
CAPÍTULO III – ESTUDIO DE CASO		76
3.1.	Metodología de Investigación	76
3.1.1.	Tipos y método de investigación utilizado	76
3.1.2.	Enfoques y técnicas de investigación seleccionados	76
3.1.2.1.	Enfoque cualitativo	77
3.1.2.1.1.	Técnica de investigación	78
3.1.2.1.1.1.	Entrevista	78
3.1.2.1.1.2.	Observación	79
3.1.2.1.1.3.	Investigación documental y bibliográfica	80
3.1.2.2.	Enfoque cuantitativo	81
3.2.	Presentación de resultados	82
3.2.1.	Cambio en el sistema socioestructural y de empleados	82
3.2.2.	Cambio en el sistema cultural	88
3.2.3.	Cultura organizacional modificada	91
3.2.4.	Análisis general de resultados.	94
CONCLUSIONES		97
ANEXOS		103
BIBLIOGRAFÍA		120

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de esta investigación tiene por objetivo principal analizar el proceso de modernización del Registro Civil del año 2010 y su incidencia sobre la cultura organizacional. Busca identificar los pilares fundamentales del cambio y determinar si en la reforma administrativa se trabajó sobre los patrones culturales de la institución.

Para cumplir con este objetivo principal se diseñó el trabajo en tres capítulos, que permiten responder el supuesto de investigación: “los procesos de transformación institucional, que son aplicados por normatividad y a través de herramientas de gestión, no involucran el análisis de la cultura organizacional en su implementación”.

La investigación basa su análisis en dos pilares teóricos. Por un lado, la teoría de la Nueva Gestión Pública (NGP). Por otro, la teoría de cultura organizacional. El estudio de la teoría de las organizaciones y cambio organizacional es un eje transversal de esta Tesis.

El primer capítulo hace referencia a la construcción teórica de la Nueva Gestión Pública. Se evidencia la evolución desde la administración pública patrimonialista hasta la administración pública postburocrática. Se resalta, en ese sentido, los enfoques neopúblico y neoempresarial de la NGP. También se analiza la teoría de las organizaciones y, finalmente, se desarrolla la construcción conceptual sobre cambio y cultura organizacional, donde se explora y describe variables de estudio, clasificación, tipos, barreras y problemas de implementación.

En el segundo capítulo se analiza el Registro Civil como objeto de estudio. Se incluye la compilación de información sobre su creación, crisis institucional, procesos fallidos de reforma, pilares del proceso de modernización y planificación estratégica, que permiten posicionar a la institución como un ente emblemático en la ejecución de la reforma administrativa de los últimos años en el Ecuador.

En el último capítulo se presenta la metodología de investigación. Para el levantamiento de información, procesamiento y presentación de resultados se eligió el método de Estudio de Caso, que permitió responder la pregunta de investigación, con la aplicación de análisis bibliográfico, documental, observación y entrevistas a las máximas autoridades institucionales, servidores públicos de carrera administrativa y de contrato, tanto de la oficina Matriz, como de la agencia Turubamba, en la ciudad de Quito.

Finalmente, se presenta varias conclusiones que fueron obtenidas tras el proceso de investigación. Estas conclusiones permiten vislumbrar posibles líneas de estudio complementarias, que contribuirán a la construcción de material académico sobre la administración y organización pública ecuatoriana.

CAPÍTULO I – REFERENCIAL TEÓRICO

El desarrollo de la investigación recoge los aspectos sobresalientes de la construcción y evolución teórica de la nueva administración pública, teoría de las organizaciones, cambio organizacional y cultura organizacional.

Así, en el primer apartado de este capítulo se realiza una breve descripción sobre administración pública patrimonialista y burocrática; se resalta sus principales características, así como también el debilitamiento del enfoque weberiano que da paso a la construcción de un nuevo paradigma en administración denominado postburocrático. A partir de este paradigma se desarrolla el enfoque de la Nueva Gerencia Pública (NGP).

La NGP, que se genera a partir de la crisis del Estado Benefactor en los años ochenta del siglo XX, es una corriente modernizadora difundida a nivel mundial, que introduce cambios estructurales en las instituciones públicas. Esta nueva corriente presenta dos enfoques: neoempresarial y neopúblico.

La introducción de procesos modernizadores de los Estados y sus instituciones, pone de manifiesto la importancia del análisis de la teoría organizacional y cambio organizacional, lo que permite entender la dinámica, los intereses y conflictos que se generan a nivel interno y externo de las organizaciones públicas, que son el centro de la práctica administrativa.

Si bien la NGP busca introducir cambios al interior del Estado, estas reformas deben ir acompañadas de procesos que modifiquen la cultura organizacional de las instituciones públicas, variable que no es considerada y que responde, en muchas ocasiones, al fracaso de estos procesos.

En el segundo apartado se desarrolla el análisis de la teoría organizacional que recoge la evolución del estudio de las organizaciones, principalmente contenida en esta clasificación: las organizaciones racionales, humanistas, sistémicas y mini sociedades. Se

concluye con la presentación y análisis de las organizaciones como mini sociedades que son las creadoras, portadoras y catalizadoras de cultura organizacional.

El estudio de cultura organizacional, tema central en la propuesta de investigación, desarrolla con mayor profundidad la construcción de conceptos, que diversos autores trabajaron, a partir de la década de los ochenta, cuando toma fuerza el estudio de cultura y cambio organizacional. El análisis de la cultura organizacional es de dos tipos: uno instrumental que busca modificar patrones de comportamiento en beneficio de la organización; y otro de tipo interpretativo, como variable que viene dada en los individuos, por el contexto en que actúan.

Finalmente, cabe resaltar que el estudio del cambio organizacional es transversal en esta investigación. En ese sentido, se analiza el proceso de modificación de fuerzas, normas y patrones de comportamiento que las instituciones deben emprender para flexibilizar sus estructuras. El cambio organizacional de tipo planificado se vincula estrechamente al desarrollo organizacional, que busca aplicar nuevas herramientas y técnicas de conocimiento a una organización, para modificar su estado actual de las cosas y que le permita adaptarse a entornos altamente dinámicos.

1.1. Construcción teórica de una nueva administración pública

La administración pública tiene origen en el nacimiento de la Humanidad y de los Estados, particularmente. Fue el filósofo griego Aristóteles quien identificó por primera vez las funciones del Estado, reconocida como la Teoría de la División de Poderes, entre ellos el Poder Ejecutivo (Galindo Camacho, 2000).

El Poder Ejecutivo realiza actividades que garantizan el bienestar de la población, a través de la administración pública, que ejecuta las políticas del gobierno mediante la burocracia, cuerpo administrativo organizado y reglado.

Carlos Bresser Pereira (1996) expone en su documento, *“De la administración pública burocrática a la gerencial”*, tres clasificaciones de administración pública que se

desarrollaron a lo largo de la historia humana: administración pública patrimonialista, burocrática y postburocrática.

El autor explica que la administración pública burocrática sustituyó a la administración pública patrimonialista, propia de los Estados absolutistas, donde no existía una clara diferencia entre lo público y privado, pues el Estado se concebía como propiedad del Rey. Con el surgimiento del capitalismo industrial y las democracias parlamentarias se hizo necesario un nuevo modelo, que separe lo público de lo privado. Así surge la administración pública burocrática (Bresser Pereira, 1996).

La administración pública burocrática se caracterizó por ser un modelo piramidal–jerárquico, con la centralización en la toma de decisiones, modelo que instauró un servicio público, profesional y meritocrático, con orientación hacia adentro de la organización, sin considerar elementos externos del ambiente que influyen en la administración del Estado.

Rafael Martínez (2003), en el libro *“La profesionalización de la administración pública en México”*, describe las siguientes características de una organización burocrática: alto grado de profesionalización de funciones; áreas bien delimitadas de responsabilidad y competencia; autoridad legitimada en la reglas y normas, toma de decisiones a quien compete según la ley, seguimiento estricto de procedimientos que garantiza el respeto a la norma, no propiedad del cargo, procedimientos racionales de disciplina y control (Martínez, 2003).

La burocracia pública actúa de forma racional dentro de una perspectiva mecanicista de la administración. No considera la complejidad de relaciones entre las organizaciones del Estado. La racionalidad sobre la que se diseñó el modelo burocrático, en la actualidad no responde a los cambios dinámicos del entorno, principalmente por el avance de la tecnología y los cambios organizacionales que responden a factores externos, en los que están presentes las relaciones de poder, conflicto de intereses, problemas de comunicación, duplicidad de funciones, entre otros factores.

Es en este contexto que se construye una nueva corriente de administración pública, denominada Nueva Gestión Pública.

1.1.1. Orígenes y definición de una nueva administración pública

La NGP surge en los años ochenta, entre otras razones, como respuesta a la crisis del Estado benefactor y el proceso de globalización que marcaba la inserción de las economías locales en procesos económicos, políticos y sociales a nivel mundial. Durante esta etapa, la administración tradicional burocrática colapsa y no encuentra respuesta a las demandas de la sociedad. De esta manera, se configura una nueva relación entre Estado y sociedad.

Para Carlos Bresser Pereira (1998), la reforma del Estado de los años noventa es consecuencia de la crisis de la década de los años setenta y se refleja en la reducción de las tasas de crecimiento económico e incremento en las tasas de desempleo e inflación. Esto da paso a las reformas planteadas por el neoliberalismo y su búsqueda de un Estado mínimo, proceso que evidenció cuatro problemas: delimitación del tamaño del Estado, redefinición del papel regulador del Estado, recuperación de la gobernancia o capacidad financiera y administrativa de implementar decisiones políticas, además del aumento de la capacidad política del gobierno (Bresser Pereira C., 1998, pág. 517).

Para afrontar las demandas que supone ese proceso de transformación, se enfoca el proceso de reforma administrativa de las instituciones públicas y no de la totalidad de la reforma del Estado. Se entiende que la reforma administrativa ocurre dentro de todo el proceso y, según Bresser Pereira (1998), la reforma administrativa enfrenta problemas recurrentes a los que busca soluciones de eficiencia mediante la aplicación de la administración pública gerencial.

La NGP tiene sus orígenes en Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, Canadá, Suecia y Estados Unidos y tiene por propósito generar Estados eficientes. Surge así la necesidad de aplicar principios de economía, eficiencia y eficacia para el sector público, donde la administración satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos con el menor costo posible.

Los primeros pasos de la NGP, asociados a la implementación de políticas neoliberales, ocurren en Gran Bretaña a finales de la década de los setenta, con la primera ministra Margaret Thatcher y continúa con el primer ministro John Major. La agenda de este proceso buscaba reducir el ámbito de intervención del Estado en la economía, reducir el número de organismos y programas gubernamentales, reducir el número de empresas públicas vía privatización y disminuir el gasto social (Aguilar Villanueva, 2006).

Michael Barzelay (2003), en el libro *“La Nueva Gestión Pública”*, recopila las experiencias de los países considerados pioneros en la implementación de la NGP. El autor señala que, en la práctica, durante la administración de Thatcher se implementaron varias políticas, como la organización y métodos, gestión pública y relaciones laborales, planeación de gastos y gestión financiera, evaluación y contratación, ejecución de la iniciativa de la carta ciudadana y competencia para la calidad.

De igual modo, a inicios de la década de los noventa, la NGP logró instaurarse en la agenda de gobierno del presidente Bill Clinton, que se caracterizó por el lanzamiento de la Revisión de Desempeño Nacional (*National Performance Review*) y la suscripción del Acta de Desempeño y Resultados de Gobierno (*Government Performance and Results Act*). El énfasis de la reforma fue la modernización de estructuras internas, privatización, reducción del personal de gobierno, orientación a resultados y a clientes (Barzelay, 2003).

Finalmente, durante la década de los noventa, estos países lograron difundir a nivel mundial el modelo de la NGP, como un conjunto de recetas para mejorar la gestión de los

gobiernos, con la pretensión no solo de cambiar la administración pública sino también la cultura administrativa de las estructuras institucionales.

De manera sucinta, este es el origen de la NGP. Es importante también, previo a la sistematización de las definiciones, conocer que esta corriente se fundamenta, según Christopher Hood (1991), en dos pilares teóricos. Por un lado, el Nuevo Institucionalismo y, por otro, la Gerencia Profesional (Hood, cit. por García Sánchez, 2007).

El Nuevo Institucionalismo nace como postura contraria al enfoque racional del proceso de toma de decisiones. Explica que las decisiones colectivas de una organización no dependen solamente de intereses personales e individuales sino de la interacción entre individuos. Sostiene que no son los individuos sino las instituciones, que son el conjunto de reglas, normas y tradiciones, las que influyen en el comportamiento de los individuos.

March y Olsen (1984), quienes dieron origen al Nuevo Institucionalismo, analizan a las instituciones como el conjunto de normas y reglas formales e informales, que existen en las distintas organizaciones y que dotadas de una lógica propia condicionan las preferencias de los individuos (March y Olsen, cit. por Espejel & Otros, 2010).

Rodolfo Vergara (1993), al estudiar las organizaciones, recopila información del Nuevo Institucionalismo y presenta tres corrientes de pensamiento: económica, política y sociológica. El Nuevo Institucionalismo sociológico pone énfasis en la importancia de los procesos cognoscitivos de los individuos. Es decir que:

“El comportamiento de los miembros de una institución se explica con base en los procesos de adquisición de conocimientos de organizaciones e individuos. Las reglas y tradiciones institucionales son resultado de un proceso histórico, de fenómenos culturales y constituyen el marco de referencia con el que los agentes interpretan y explican el mundo que los rodea” (Vergara, 1993).

El enfoque del Nuevo Institucionalismo permite entender que las reglas de juego, tanto formales como informales, modifican el comportamiento de los individuos dentro de las organizaciones. En este sentido, la reforma administrativa debe incluir en su planificación e implementación una transformación en las reglas de funcionamiento tanto de las organizaciones como de los individuos.

El segundo pilar teórico de la NGP, de acuerdo con Hood (1991), es la corriente de gerencia profesional, que busca adoptar mecanismos del sector privado al campo público, como paso a la administración empresarial pública, con el objetivo de contar con sistemas de gestión adecuados, para garantizar la eficiencia en el uso de recursos públicos.

En este sentido, se busca "*La Reinención del Gobierno*", que para Osborne y Gaebler (1992), es pasar de un gobierno con oscuras, lentas e ineficientes burocracias a un gobierno empresarial, cuyas estructuras sean flexibles, innovadoras, adaptables y con capacidad de reacción cuando las condiciones cambien en el entorno.

Osborne y Gaebler consideran que el modelo burocrático funcionó en su momento, no porque fuese eficiente, sino porque la sociedad se desarrolló lentamente y el modelo jerárquico fue la mejor respuesta.

Sin embargo, la sociedad actual presenta cambios dinámicos y exige mayor adaptación y flexibilidad de todas las instituciones, con la entrega de bienes y servicios de calidad para los clientes, que exigen resultados (Osborne & Gaebler, 1992).

Los autores recogen las principales acciones que emprendieron los gobiernos locales de Estados Unidos en la década de los noventa. Concluyen que todos aquellos gobiernos que emplearon la filosofía empresarial, en sus ámbitos de acción, lo hicieron a través de la competencia, capacitación a los usuarios para tomar el control y alejarlo de la burocracia tradicional, medición de rendimiento a través de resultados, planteamiento de metas y redefinición del usuario como cliente.

Luis Aguilar (2006), en el libro *“Gobernanza y Gestión Pública”*, describe la construcción histórica y teórica de la nueva administración pública. Resalta la contribución de varios autores, quienes tras la crisis de los Estados en los años setenta intentaron definir las nuevas reformas como el “paradigma postburocrático” de Barzelay (1992), “gobierno empresarial de Osborne y Gaebler”(1992), “gerencialismo” de Pollit (1993). Pero es el término “nueva gestión pública” (*New Public Managment*) de Christopher Hood (1989) que generalizó el estudio del nuevo enfoque de administración pública.

A partir del material bibliográfico disponible, se sintetiza los conceptos de la Nueva Gestión Pública, lo que permite identificar aspectos relevantes para el estudio de los procesos de modernización de las instituciones públicas.

Ch. Pollit y G. Bouckaert (2008) definen a la nueva gerencia pública como “el cambio deliberado en las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor” (Aguilar Villanueva, 2006, pág. 146).

Michael Barzelay (2003) dice que es “un campo de discusión acerca de cómo estructurar, administrar y supervisar las oficinas gubernamentales y el sector público como un todo”. En su obra *“Atravesando la burocracia”*, en 1992, resalta la necesidad que tienen las instituciones públicas de hacer más flexibles sus estructuras, a través de la descentralización de la toma de decisiones, con mayor autonomía a las unidades operativas.

De igual forma, Osborne y Gaebler (1992), autores de la obra *“la Reinención del Gobierno”*, proponen que la reforma del Estado consiste en “pasar de un gobierno de tipo burocrático a otro de carácter empresarial, basado en la capacidad de aprender con rapidez nuevas formas de acción y de ofrecer servicios a la gente de manera innovadora y eficaz” (Osborne & Gaebler, 1992, pág. 19).

Para la Organización de Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 1995), la Nueva Gerencia Pública es un nuevo paradigma de gestión de largo plazo, que busca

convertir al sector público en gerencial y se caracteriza por la desregularización, descentralización de los poderes de gestión, motivación para la mejora, desarrollo de capacidades estratégicas, gestión orientada al cliente, introducción de la competencia y el mercado, y la utilización de métodos de evaluación (Fernández & Otros, 2008).

Christopher Hood (1989) identifica siete componentes para la Nueva Gerencia Pública: administración profesional en el sector público, estándares explícitos de medición de desempeño, énfasis en el control de los resultados, descentralización de las entidades administrativas, hacer competitivo al sector público, atención y austeridad en el uso de recursos públicos, y desarrollo de estilos gerenciales del campo privado (Hood, cit. por Aguilar, 2006).

Lawrence y Thompson (1999), en su artículo *“Un modelo para la nueva gerencia pública”*, recogen cinco principios propuestos por los autores de *“La Reinención del Gobierno”*, denominadas “Cinco R”, que permitirán, dicen, lograr el proceso de modernización. Las “Cinco R” son:

- a) Restructurar. Significa eliminar lo que el gobierno no necesita identificando competencias centrales de las instituciones
- b) Reingeniería. Es igual a cambio organizacional, no se busca arreglar sino modificar por completo y sustituir funciones por procesos
- c) Reinventar. Es crear una cultura empresarial, introducir pensamiento estratégico en el sector público
- d) Realineación. Manda implementar la estrategia en la organización
- e) Reconceptualización. Significa la construcción de instituciones capaces de aprender y adaptarse.

De las definiciones y características de la NGP se identifican variables en común, que destacan la importancia de adquirir y adaptar modelos exitosos del campo privado al

gobierno e introducir prácticas del mercado al sector público, con especial énfasis en la profesionalización de los servidores públicos, consolidación de los mecanismos de evaluación y medición de resultados, y sistemas de rendición de cuentas a clientes.

Como consecuencia de la implementación de la reforma administrativa del Estado, se reconoce la necesidad de cambiar la cultura organizacional sobre la que se administra el sector público, es decir, pasar de estructuras burocráticas altamente jerárquicas y centralizadas a culturas flexibles, innovadoras, competitivas y de calidad para garantizar el cumplimiento de las necesidades de los ciudadanos - clientes.

Michael Barzelay (1998), con base en *“La Reinención del Gobierno”*, considera elemental atravesar los paradigmas burocráticos para contar con gobiernos más eficientes, adaptables e innovadores, que respondan a las demandas de los ciudadanos, y el cambio puede darse con la modificación de la cultura organizacional vigente.

El autor explica que en el modelo burocrático, los funcionarios públicos ante situaciones de lentitud e ineficiencia, consideran que son condiciones dadas, es decir, que el propio sistema no permite que estas situaciones puedan modificarse, puesto que el modelo se basa en reglas y normas rígidas. Sin embargo, es posible ver estos eventos como problemas y encontrar soluciones con la descentralización de la toma de decisiones para las unidades operativas y lograr gobiernos e instituciones que generen resultados que valoren los clientes, servicios públicos de calidad, cultura de incentivos y resultados (Barzelay, 1998).

En este sentido, el factor cultural se torna como una variable crítica que debe ser considerada en el proceso de reforma administrativa. La cultura organizacional refleja el comportamiento objetivo y subjetivo dentro de la organización. Son aquellas normas y formas de reproducir habitualmente las actividades y que, al encontrarse institucionalizadas, no son fácilmente modificables en el corto plazo.

Si bien la construcción del enfoque de la NGP tiene amplia propagación en las prácticas de modernización y reformas del Estado, en varios países del mundo, no hay consenso sobre la definición y aplicación de los diferentes mecanismos que se crearon bajo esta corriente. Por ello, es importante identificar su clasificación, como se muestra en la siguiente parte.

1.1.2. Enfoques de la Nueva Gestión Pública

La propagación de la NGP a nivel mundial tuvo en sus inicios el objetivo de reducir el tamaño del Estado a través de políticas neoliberales. Sin embargo, esta propuesta se modificó. Hoy, no precisamente busca una reducción del aparato público, sino que pone de manifiesto la necesidad de hacer Estados más eficientes, más cercanos a la ciudadanía, con capacidad de respuesta, con servidores públicos especializados, estructuras más flexibles y menos burocráticas.

Los diferentes aportes sobre la construcción de la NGP, permiten identificar elementos contradictorios que dan como resultado dos enfoques, uno de tipo neoempresarial y otro de tipo neopúblico, donde el rol que juega el ciudadano se convierte en tema central de debate.

1.1.2.1. Enfoque neoempresarial

El enfoque neoempresarial es una de las corrientes más desarrolladas y que más literatura brinda, ya sea desde el ámbito académico como para la aplicación laboral.

Como se explicó líneas arriba, el objetivo de este enfoque es trasladar las prácticas del sector privado al sector público. Los gobiernos, en ese contexto, funcionan como empresas, dentro de la lógica del mercado, donde los ciudadanos toman un nuevo rol y son clientes que demandan bienes y servicios de calidad del sector público.

De acuerdo con Osborne y Gaebler (1992), a través del cumplimiento de diez principios se puede lograr la *reinención del gobierno*. Los autores hablan de sector público empresarial cuando éstos emplean los recursos para mejorar la eficiencia. Los principios que proponen los autores son (Osborne & Gaebler, 1992):

1. *Gobierno catalizador: mejor llevar el timón que remar.* Plantea que el gobierno sea promotor y coordinador de las políticas públicas, no un proveedor de servicios públicos, en aquellas áreas donde no logre efectividad y eficiencia. Sin embargo, aclaran que catalizador no significa privatización, pues debe ser el gobierno quien se encargue de la toma de decisiones colectivas e imposición de reglas
2. *Gobierno propiedad de la comunidad: mejor facultar que servir directamente.* Este principio busca, según los autores, fortalecer la participación ciudadana, entregándole poder de participación y control en los asuntos públicos
3. *Gobierno competitivo: inyectar competitividad en la prestación de servicios.* El objetivo es promover la competencia entre el sector público y privado, lo que obliga a que el gobierno responda las demandas reales de los consumidores
4. *Gobierno inspirado en objetivos: transformación de las organizaciones regidas por reglas.* Se busca la construcción de la misión empresarial y objetivos claros a cumplir a diferencia de las normas y reglas rígidas que propuso el modelo burocrático
5. *Gobierno dirigido a resultados: financiar el producto, no los datos.* Se busca medir los resultados y no el cumplimiento de requisitos burocráticos
6. *Gobierno inspirado en el cliente: satisfacer las necesidades del cliente y no de la burocracia.* Persigue la calidad en la prestación de servicios públicos, al estimular la innovación de estos servicios
7. *Gobierno de corte empresarial: ganar mejor que gastar.* Este principio promueve el desarrollo de una perspectiva de inversión, los funcionarios públicos deben considerar los gastos como inversiones
8. *Gobierno previsor: más vale prevenir que curar.* Se fomenta la planificación estratégica para el sector público que busque prevenir los problemas y anticipar soluciones

9. *Gobierno descentralizado: de la jerarquía a la participación y trabajo en equipo.*
Brinda mayor grado de autoridad para tomar decisiones en los niveles operativos, a la vez que reduce la jerarquía y la centralización
10. *Gobierno orientado al mercado: provocar el cambio a través del mercado.* Los autores proponen que el mercado puede ser regulado para conseguir objetivos públicos. Esta iniciativa evitaría que las instituciones respondan a intereses políticos y particulares.

Si bien los Estados obtendrían beneficios al aplicar la práctica empresarial en asuntos públicos, los autores recalcan que no siempre se podrá adoptar este modelo, ya que los gobiernos difieren de las empresas privadas. La diferencia está en los intereses de quienes responden, el origen de sus ingresos, el proceso democrático que hace que la toma de decisiones se dé en un mayor período de tiempo, la finalidad de servicio con principios de igualdad sin considerar la capacidad de pago; allí es donde la empresa privada es más eficiente en el uso de los recursos.

La conclusión de la reinención del gobierno es que, a pesar que los gobiernos no pueden ser gestionados de igual forma que el sector privado, se puede adoptar mecanismos y herramientas para consolidar una estructura de administración pública más empresarial que burocrática.

Por otro lado, los autores no creen que la solución sea menos o más gobierno, sino que se mejore la gestión de los gobiernos actuales, que sean verdaderos instrumentos para solucionar los problemas de la sociedad (Osborne & Gaebler, 1992).

Michael Barzelay (1998), otro autor dentro de la corriente neoempresarial, sugiere que el modelo burocrático ya no se constituya en el único dentro de la administración pública. Coincide con la aplicación de calidad, creación de valor, flexibilidad y descentralización para el sector público, pero dice que el cambio debe darse a través de (Barzelay, 1998):

1. *Del interés público al resultados que aprecian los ciudadanos.* Las organizaciones deben estar enfocadas a los clientes y los funcionarios no pueden suponer lo que desean, orientados por su conocimiento y técnicas dentro de sus áreas de acción
2. *De la eficiencia a la calidad y el valor.* Superar la eficiencia pública por conceptos de calidad y valor en función de los clientes que demanda de los servicios y bienes públicos
3. *De la administración a la producción.* Este cambio de paradigma proviene de la administración de calidad total, la que permite crear y comprender a los servidores públicos y los procesos de producción. Funciona como fuente de motivación para que los empleados comprendan que su trabajo sirve de inicio para otras áreas de la institución
4. *De la imposición de la responsabilidad a la construcción de rendición de cuentas.* Los servidores públicos, a través de su trabajo, crean resultados que valoran los ciudadanos. Esta rendición de cuentas es de doble vía, de ciudadanos a institución y de institución a ciudadanos; crea procesos de retroalimentación.

Sin duda, la apuesta que realiza Barzelay para adoptar la NGP es considerar al ciudadano como cliente, que es a quien la administración pública debe responder, pues el ciudadano con su nuevo rol de cliente permitirá conocer demandas reales a las unidades operativas. Los clientes se convierten en sujetos activos que participan en la producción, prestación y rendición de cuentas de estos nuevos procesos.

Gamboa y Arellano (2007), dentro del estudio de la *Nueva Gerencia Pública*, recogen varias de las acciones ejecutadas en distintos países para modernizar el Estado y sus instituciones, vinculadas con la tendencia neoliberal. Entre ellas están:

1. *Descentralización y participación para viabilizar cambios radicales.* Permite la interacción de los actores en la definición de políticas públicas, gestión y asignación de recursos para necesidades locales
2. *Privatización explícita e implícita.* Como la transferencia al sector privado de las acciones públicas. Para Jeffrey Rinne, si el gobierno produce bienes y servicios que

el sector privado lo puede hacer de manera más eficiente, se produce la privatización. Si el mercado no puede proporcionar servicios públicos, debido a fallas propias, entonces se debe introducir mecanismos de mercado al interior del gobierno

3. *Flexibilidad organizacional y cambios en el control.* A través del rediseño de procesos y trabajo de equipos polivalentes. Requiere desarrollar nuevos sistemas de control con base en los resultados, transparencia y rendición de cuentas
4. *Modernización de los sistemas de información.* Reduce el tiempo de respuesta por la cantidad y velocidad de información
5. *Contratación y remuneración laboral, flexibles y meritocráticas.* Se busca pasar de estructuras jerárquicas a organizaciones que proyecten calidad, eficiencia y con incentivos en base a méritos
6. *Organización centrada en los clientes.* Los clientes son personas con mayor información y expectativas que exigen servicios de calidad. Este enfoque de clientes estimula la competencia entre el sector público y privado
7. *Desarrollo institucional, cambio de cultura organizacional.* Busca establecer nuevas reglas de juego para consolidar los cambios en las estructuras organizacionales.

Los aportes realizados por los autores expuestos, resaltan y coinciden en el cambio urgente que deben dar las administraciones públicas, a través de la reestructuración de las instituciones y el cambio de paradigmas burocráticos, para convertirse en organizaciones empresariales, más flexibles y adaptables a los cambios y demandas del entorno, lo que exige adoptar prácticas del mercado o posibilitar al sector privado proveer servicios públicos donde los gobiernos no puedan alcanzar la eficiencia económica.

1.1.2.2. Enfoque neopúblico

Los autores que trabajan el enfoque neopúblico priorizan el papel de los usuarios y su reconfiguración como ciudadanos que participan activamente en las actividades del Estado.

Eloísa del Pino (2004) identifica las principales características de los tipos de administración pública, tanto para el modelo burocrático tradicional como para la Nueva Gerencia Pública, con el enfoque neoempresarial y neopúblico. De esta comparación surgen las principales críticas que la perspectiva neopública realiza al enfoque de gobierno empresarial:

Cuadro N°1. Enfoques sobre administración pública

TIPO DE ADMINISTRACIÓN	Burocracia Tradicional	Nueva gerencia pública	
		Enfoque neoempresarial	Enfoque neopúblico
Tipo de Relación	Burocrática	Empresarial	De ciudadanía
Valores	Legalidad, jerarquía, supervisión, equidad	Productividad, eficiencia, eficacia, calidad y micro receptividad	Democracia, ciudadanía, responsabilidad y macro receptividad
Objeto de la relación	Interés ante quienes rinden cuentas	Satisfacción en el servicio es lo que se valora en la rendición de cuentas.	Promoción de valores a través de la política, satisfacción con las políticas, se rinde cuentas a la sociedad
Papel de la Administración	Garante del cumplimiento interno de los procedimientos	Empresa que presta servicios, mecanismos de mercado	Actor relevante dentro del sistema político, mecanismos para garantizar la ciudadanía democrática y participación.
Papel del ciudadano	Administrado	Cliente	Ciudadano, miembro del grupo con intereses comunes.

Fuente: (Del Pino, 2004, pág. 5)

El principal aporte que realiza el enfoque neopúblico es la redefinición del fin de la administración pública, que para el enfoque neoempresarial son los clientes y para el neopúblico son los ciudadanos. Ahí radica la importancia de identificar la conceptualización para cada una de estas variables de estudio.

Omar Guerrero (1999), en su obra *“De un Estado Gerencial a un Estado Cívico”*, describe que “los clientes son soberanos que pueden defender sus intereses y son libres de cambiar de proveedor. Los ciudadanos, en cambio, viven dentro de instituciones políticas y demandan la responsabilidad pública de los políticos y gobernantes” (Guerrero, 1999, pág. 148).

Para el autor, el problema fundamental y nada novedoso del enfoque empresarial es que ignora el papel que juegan los ciudadanos en las cuestiones políticas del Estado, ya que estos son la representación de la voluntad popular. El ciudadano manifiesta su inconformidad que puede causar problemas de inestabilidad política e institucional, situación que no sucede con los clientes, cuya conducta es fría e impersonal.

Carles Ramió ratifica que en el enfoque neopúblico se refuerza el concepto de ciudadanía y se reconoce nuevos derechos en su participación como sujetos activos en las actividades del Estado. Este concepto de ciudadanía “ha de servir para, mediante un discurso abierto y pluralista, recrear la legitimidad política de la Administración Pública” (Ramió, 2001, pág. 4).

Eloísa del Pino (2004) diferencia el papel que juegan los ciudadanos de acuerdo con el tipo de administración pública. En el modelo burocrático tradicional, los ciudadanos son administrados que no participan en la configuración de las decisiones administrativas. Para la nueva gerencia pública, bajo un enfoque neoempresarial, el ciudadano administrado reconfigura su papel para ser cliente, quien pueden elegir entre varios proveedores la prestación de un servicio público, además de valorar el precio, la eficiencia y la atención personalizada.

Para la perspectiva neopública el ciudadano es titular de derechos y comparte intereses sobre la política pública, demanda ser escuchado por su mayor capacidad de información. Bajo este enfoque se promueve la discusión de valores de interés común para la sociedad (Del Pino, 2004).

A pesar de las coincidencias que tienen las dos perspectivas, el enfoque neopúblico expone contradicciones y problemas con la implementación de gobiernos empresariales (Fernández & Otros, 2008), a saber:

- Confusión de medios con fines: considera a los indicadores y prácticas de modernización como los fines del proceso de reforma administrativa
- La administración pública al externalizar la provisión de servicios públicos puede en el mediano y corto plazo perder su capacidad de planificación, control y evaluación
- La formulación de objetivos no son concretos y son de difícil verificación en función de los ciudadanos
- Reducción de ciudadanos a clientes
- Se cree que las prácticas del campo privado son la solución a todos los problemas públicos.

Con la redefinición del papel de los ciudadanos en la NGP, el enfoque neopúblico coincide también en garantizar la satisfacción de los ciudadanos, a través de la calidad en la provisión y prestación de servicios públicos, para lo que reduce los tiempos de espera y simplifica los procesos. Bajo estos presupuestos, los servicios públicos pueden darse de manera directa por parte del Estado o con externalización, por lo que define claramente los ámbitos de acción que pueden ser externalizados, bajo la dirección, control y evaluación por parte de las autoridades públicas. También se define qué servicios no pueden ser externalizados, al considerar las necesidades de los ciudadanos (Ramió, 2001).

Con el desarrollo teórico de estos enfoques es posible concluir que la administración pública tradicional enfrenta obstáculos para responder a los procesos de cambio. Si bien las diferencias entre estos modelos no son marcadas, así como las tendencias de aplicación de diversos instrumentos que permiten a los gobiernos ser más eficientes en beneficios de la sociedad, difieren en los factores ideológicos y políticos que los animan. En uno u otro modelo resulta evidente la necesidad de cambio que deben dar los gobiernos para realizar

reformas administrativas al Estado. Por lo tanto, el modelo burocrático propuesto por Weber no permite que las instituciones y los gobiernos puedan responder a las demandas de los ciudadanos dotados de mayor participación y control en las actividades del Estado.

Entonces, en los procesos modernizadores se reconocen dos tipos de reforma: la reforma del Estado referida a elementos de ajuste estructural que modifican las relaciones de poder y repercute en aspectos políticos, económicos y sociales; y la reforma administrativa, que responde a los nuevos modelos de gestión asociados a la NGP, además de los cambios en éste último que no implica, necesariamente, modificación sobre la estructura del Estado (Blutman, 2010).

Sin embargo, como indica Carles Ramió (2001), se requiere un amplio debate político y social, en cada país donde se pretenda reformar, para construir un modelo de Estado, ya que se corre el riesgo que la aplicación de herramientas de la Nueva Gestión Pública para modernizar administrativamente las instituciones, termine por definir un modelo de Estado.

En este sentido el CLAD (1999) formuló una propuesta para lograr una reforma del Estado y una efectiva aplicación de la NGP para países de América Latina. Este plan sugiere que se debe consolidar la profesionalización de los funcionarios públicos, eje estratégico, ya que el modelo burocrático resulta útil, pero debe cambiarse el paradigma organizacional en el que se desarrolló. Es decir, se requiere ampliar la visión de las instituciones para lograr mayor flexibilidad de sus estructuras.

Sin embargo, esta propuesta de reforma administrativa para el Estado enfrenta un fuerte proceso de transición, pues el cambio no solo está en la normativa, en las técnicas y herramientas de gestión, sino que debe trabajarse sobre el factor humano y cultural dentro de las organizaciones.

Si se quiere lograr que un nuevo modelo funcione, se debe entrenar a las personas en cooperación y para que puedan tomar decisiones en el nivel operativo, además de un

cambio en el comportamiento gerencial, para que a partir de la complejidad puedan hacer más sencillos los procesos administrativos (Croizer, 1997, pág. 4).

Estas propuestas de implementación para América Latina, más alineadas al enfoque empresarial, resaltan la importancia de un cambio en las estructuras institucionales que transformen la cultura organizacional, es decir, la forma en cómo se produce el trabajo y cómo deben concebir los funcionarios públicos y ciudadanos al gobierno. Esto, disminuye la imagen negativa que tienen las instituciones del Estado.

En esta misma línea de análisis, Blutman (2010) relaciona la cultura organizacional del sector público y su impacto en los procesos de reforma administrativa del Estado, evidencia que las reformas o procesos de modernización tuvieron lugar de manera asistémica, es decir, sin un proceso de planificación oportuno que involucre a todos los actores internos de una organización para cambiar, efectivamente, la cultura organizacional.

Hasta el momento, en esta investigación se mostró el camino de construcción de la NGP, se sistematizaron varias definiciones y características del enfoque, que coinciden con la implementación de prácticas gerenciales del sector privado al gobierno, con el fin de flexibilizar sus estructuras y cambiar de un modelo burocrático tradicional a uno gerencial.

Se evidenció también el debate que aún tiene lugar en el ámbito académico y profesional, sobre el fin de este nuevo paradigma y el rol que cumplen los ciudadanos, por un lado, con la reconfiguración de su papel como cliente con capacidad de elegir servicios públicos ofertados en el mercado; y por otro, con la ampliación de derechos y una participación más activa en las decisiones estatales. En este sentido, los procesos de reforma pueden configurarse como procesos híbridos que no se alinean exclusivamente a ninguno de los dos enfoques de la NGP.

Finalmente, estos procesos de reforma del Estado tienen un vínculo directo con el estudio de cultura organizacional, ya que se busca cambiar estructuralmente a las instituciones públicas. Esto implica modificar a nivel interno patrones de comportamiento que permitan una “realineación” con el nuevo diseño institucional.

Antes de realizar el análisis de la construcción conceptual de cultura organizacional es preciso introducir elementos de estudio sobre la teoría de las organizaciones y cambio organizacional, ya que esto permitirá entender el funcionamiento de las organizaciones y el comportamiento de los individuos que la conforman, quienes toman un papel preponderante en los procesos de reforma administrativa.

1.2. Construcción de la teoría organizacional

De modo introductorio, se puede asegurar que pensar en organizaciones es pensar en unidades de trabajo formadas por individuos que de manera colectiva tienen objetivos en común y buscan alcanzarlos, a través de un trabajo coordinado.

Esta primera conceptualización de organizaciones, algo genérica, permite indicar variables de estudio como la racionalización de los individuos dentro de las organizaciones, el proceso de toma de decisiones a nivel interno, su relación con el entorno, la interacción entre empleados y el papel de los individuos en la dinámica organizacional.

Gareth Morgan (1990) recoge en el libro *“Imágenes de la Organización”* las diferentes categorías de estudio y trayectoria de las organizaciones, relacionándolas con metáforas tales como organizaciones como máquinas, como organismos, como cerebros, como culturas, entre otras.

La propuesta por Peters y Waterman (1982), en la obra *“En busca de la excelencia”*, clasifica a las organizaciones en función del tipo de actores y sistemas. Estas se agrupan en actores racionales con poca o nula interacción con el ambiente, es decir, en sistemas cerrados; actores sociales en sistemas cerrados, actores racionales en sistemas abiertos y sistemas abiertos con actores más sociales que racionales (Peter y Waterman, cit. por Noskin Ostrowiak, 2005, pág. 17).

1.2.1. Organizaciones en sistemas cerrados y actores racionales

La Dirección científica, desarrollada por Taylor a comienzo del siglo XX, es considerada como el punto de partida para el análisis organizacional. Este enfoque responde a la metáfora de organizaciones como máquinas, pues se busca la racionalización y estandarización del trabajo, con énfasis en el control y la coordinación, para lograr el máximo ahorro posible dentro de la industria.

Las investigaciones de Taylor tuvieron por objetivo incrementar la productividad. A través del estudio de movimientos fue posible controlar el tiempo de producción de cada obrero para cada tarea con la cantidad justa de insumos.

Este método de organización industrial se identifica en cinco principios: delegación de responsabilidades; empleo de método científico para realizar el trabajo de manera más eficiente; selección del mejor personal de acuerdo a la función dentro de la organización; instrucción al trabajador para lograr eficiencia; y control a los trabajadores (Ministerio para las administraciones públicas, 1993).

Posteriormente, los estudios realizados por Henri Fayol, en 1916, determinan que la gestión es el proceso de planificar, mandar, coordinar y controlar. Desarrolló los siguientes principios de la dirección administrativa: división del trabajo, autoridad y responsabilidad, disciplina, unidad de mando, unidad de dirección, subordinación del interés individual al general, remuneración del personal, centralización, línea de autoridad, orden, igualdad, estabilidad del puesto, iniciativa y espíritu corporativo (Ministerio para las administraciones públicas, 1993).

Para Morgan (1990) la esencia de la organización mecanicista es la “reducción de procesos complejos a un conjunto de movimientos separados, que pueden ser reproducidos mecánicamente.” (Morgan, 1990, pág. 22).

Max Weber realizó en 1921 el estudio de la burocracia para comprender la administración eficiente, en este acepta los principios de dirección administrativa de Fayol.

El enfoque weberiano concibe a la organización como un conjunto de funciones formales con sentido de jerarquía, donde los empleados son profesionales que carecen de los medios de producción. Para Weber la burocracia era:

“la forma de organización y administración en la que el poder se concentraba en manos de funcionarios con las capacidades técnicas indispensables... Y presenta tres elementos fundamentales: a) las actividades regulares de los agentes de la organización se definen como tareas oficiales; b) estas tareas son relativamente estables y la autoridad para desempeñarlas se halla estrictamente limitada por reglas, al igual que la autoridad coercitiva de que se dispone para llevarlas a cabo; c) hay formas regulares y establecidas para asegurar el desempeño continuo de dichas tareas por aquellos (y sólo por) aquellos individuos que cumplen con reglas o aptitudes generales.” (Harmon & Mayer, 1999).

Esta visión idealista de la burocracia trajo críticas, especialmente por la rigidez del modelo. Destacan los trabajos realizados por Selznick (1948) y Merton (1949), que establecen que el modelo burocrático genera en los empleados un apego excesivo a los reglamentos. Esto los aleja de los usuarios y los aísla del mundo exterior, lo que provoca en los burócratas resistencia a cambios externos (Ministerio para las administraciones públicas, 1993).

La visión mecanicista de la organización, donde el individuo es una pieza más del engranaje, empieza a tener contradicciones con la escuela de Relaciones Humanas. Esta perspectiva es contraria a la idea que el ser humano es motivado únicamente por variables racionales.

1.2.2. Organizaciones en sistemas cerrados y actores sociales

En 1946, Elton Mayo, en su obra “*Problemas Humanos en una Civilización Industrializada*”, a través de un experimento en una planta industrial, evidencia la importancia del aspecto humano dentro de las organizaciones. El autor identifica que los factores psicológicos y fisiológicos son la clave para mejorar el clima de trabajo y concluye que los grupos trabajan eficientemente cuando sus necesidades están cubiertas (Morgan, 1990, pág. 29).

El estudio publicado en 1963 por Crozier, bajo el título de *“El Fenómeno Burocrático”*, evidencia cómo el modelo burocrático genera círculos viciosos dentro de la organización, principalmente por el desarrollo de normas impersonales, la centralización en la toma de decisiones, aislamiento entre los niveles jerárquicos y las relaciones de poder, lo que genera lentitud e ineficiencia organizacional (Ministerio para las administraciones públicas, 1993).

Abraham Maslow, otro autor de la escuela humanista, se enfoca también en el estudio psicológico de los individuos dentro de las organizaciones. Identifica siete necesidades humanas, representadas en forma piramidal. Sostiene que jerárquicamente los individuos buscan satisfacer las necesidades, que son de tipo fisiológicas, de seguridad, amor, estima y autorrealización (Stoner & Otros, 1996).

Douglas McGregor amplía los estudios de la psicología humanista de Maslow y considera que las metas y necesidades de los individuos pueden integrarse con las metas de la organización. El autor desarrolla principios básicos para la teoría X y la teoría Y. La teoría X se refleja, para el autor, en el comportamiento burocrático de las organizaciones, que conciben a los individuos como indolentes, ineficientes, carentes de ambición y egoístas por naturaleza. Esta estructura burocrática mecanicista impide la superación de los individuos; es así que introduce una alternativa a este modelo de administración, denominado teoría Y.

En la teoría Y, la administración es capaz de crear condiciones para que los trabajadores satisfagan sus necesidades y logren objetivos organizacionales (Harmon & Mayer, 1999).

Para los autores de la escuela de las relaciones humanas, los individuos son actores sociales con necesidades y motivación de crecimiento, que tienen capacidad de influir en otros individuos para conseguir intereses personales y grupales. Este enfoque investiga los mecanismos que permiten incrementar la productividad de una organización, bajo el objetivo de “aumentar el éxito empresarial construyendo las relaciones apropiadas con la gente” (Certo, 2001).

En este sentido, el enfoque humanista centra su estudio en las motivaciones de los individuos, considerados como actores sociales, quienes deben cubrir sus necesidades que están interrelacionadas con los objetivos institucionales, sin embargo, conserva en su análisis a la organización como un sistema cerrado.

1.2.3. Organizaciones como conjuntos decisorios

Otro enfoque de estudio organizacional se lo conoce como conjuntos decisorios. Surge para superar la visión del hombre económico – racional y considera que la esencia de las organizaciones es la racionalidad instrumental o limitada. Para March y Simon, principales teóricos de esta corriente, el hombre no posee una racionalidad completa, sino instrumental pues su acceso a la información y su conocimiento son limitados, por ello, la toma de decisiones no será la más óptima, sino la más satisfactoria.

Para esta corriente de pensamiento “las organizaciones son vistas, analíticamente, como la consumación de opciones a través de una serie de decisiones que determinan y a la vez están determinadas por la estructura de la propia organización, sus relaciones jerárquicas y sus cualidades sistemáticas”, es decir, que el proceso de la toma de decisión es el principal elemento que permite comprender a las organizaciones (Harmon & Mayer, 1999, pág. 162).

La evolución de la teoría de las decisiones finaliza con el *garbage can*, donde la toma de decisiones responde a un proceso rutinario de rechazo y selección. Dice que la decisión que se tome corresponde a un conjunto de opciones ya validadas y probadas en procesos anteriores.

Si bien la teoría de conjuntos decisorios permite comprender a las organizaciones como un proceso interno de toma de decisiones, es importante considerar el ambiente y el contexto donde éstas se desarrollan, es el pensamiento sistémico de las organizaciones, que explica la interacción e interdependencia de las partes con el entorno y analiza los patrones de comportamiento de las interacciones de los sistemas.

1.2.4. Organizaciones como sistemas abiertos

El enfoque sistémico organizacional nace de la Teoría General de Sistemas, desarrollada por Ludwing Von Bertalanffy en los cincuenta, que adaptada a la teoría de la organización entiende a ésta como un sistema abierto, donde cada elemento que lo compone pertenece a un sistema mayor, que debe relacionarse con el entorno si desea sobrevivir. Los sistemas y subsistemas se encuentran dependientes uno de otros.

Esta perspectiva centra su análisis en el entorno de las organizaciones y no en la eficiencia interna de las mismas. Las organizaciones, en el enfoque de sistemas, deben satisfacer sus necesidades internas y adaptarse a las exigencias del entorno, esta adaptación se logra a través de cambios organizacionales permanentes. La alta dirección debe interpretar las condiciones del entorno e implementar acciones que permitan conseguir equilibrio tanto en la estructura interna como externa (Morgan, 1990).

En *“The social Psychology of Organizations”* Katz y Khan (1966) estudian a la organización como un sistema abierto que “desarrolla las diversas funciones de continuar el trabajo del sistema, asegurar el mantenimiento de la estructura, respaldarse en el ambiente, adaptarse a sus cambios y coordinar y controlar actividades diferenciadas en subsistemas apropiados” (Harmon & Mayer, 1999, pág. 211).

La metáfora de las organizaciones como organismos y sistemas abiertos permitió superar las barreras del modelo mecanicista, en cuanto a la adaptación de las exigencias del entorno, a la interacción e interrelación entre los subsistemas y la satisfacción de necesidades de cada subsistema para su supervivencia.

Sin embargo, este enfoque presenta limitaciones en su aplicación, ya que finalmente las organizaciones son el reflejo de una realidad social formada por ideas, experiencias y cultura, donde los individuos son sujetos activos en la construcción de éstas realidades y no solo dependen de su adaptabilidad al contexto.

Para Morgan (1990), otra limitación es que en la realidad organizacional no todos los departamentos trabajan de forma conjunta y con objetivos únicos, porque existen intereses particulares y grupos de poder dentro de las organizaciones.

Para David Silverman “las instituciones, aunque sean experimentadas como hechos sociales, en realidad son creaciones simbólicas de significados y orientaciones compartidos.” (Harmon & Mayer, 1999). Este autor, en oposición a la teoría de sistemas, considera que los individuos son sujetos activos e interpretativos de una realidad dada, más que sujetos adaptativos a fuerzas externas.

1.2.5. Organizaciones como mini-sociedades

Las críticas a las organizaciones sistémicas dan paso a la construcción del enfoque de organizaciones como mini sociedades, organizaciones creadoras y portadoras de cultura, con patrones de comportamiento formales e informales.

Para Noskin (2005), la cultura es un factor estabilizador de la vida organizacional, que sirve para su adaptación y supervivencia en tiempo de turbulencia y cambio.

Morgan (1990) afirma que las organizaciones “son mini sociedades que tienen sus patrones o modelos de cultura o subcultura... tales patrones de creencias compartidos, divididos, integrados y soportados por varias normas operativas y rituales, pueden ejercer influencia decisiva sobre la eficiencia organizacional.”

Carles Ramió (1999) estima que el estudio de la cultura en las organizaciones tiene una triple concepción: la cultura como variable independiente se enfoca a la influencia de la cultura de la sociedad sobre las organizaciones, la organización como cultura que analiza la simbología desarrollada a nivel interno y la cultura como proceso de aprendizaje continuo que da explicación de la realidad organizacional.

Concebir a las organizaciones como culturas permite comprender el conjunto de significados que son compartidos, aceptados y practicados por los miembros de la organización, estos patrones de comportamiento reflejan la realidad organizacional.

En este contexto de análisis de la teoría organizacional como sistemas y como mini sociedades, se resalta el estudio del cambio organizacional, porque éste da respuestas a los procesos de adaptación de las instituciones con el entorno y la adopción de nuevos patrones culturales. Además, permite responder por qué y cómo cambian las organizaciones, quiénes cambian y qué factores de resistencia se presentan en los procesos de transformación organizacional.

1.3. Construcción conceptual de cultura organizacional

Antes de conceptualizar a la cultura organizacional es preciso definir el significado de cultura. Los estudios realizados por antropólogos realizan una distinción fundamental: cultura como parte del sistema socioestructural y como sistema independiente de formación de ideas.

Radcliffe–Brown, antropólogo funcionalista - estructuralista, considera la cultura como parte del sistema socioestructural, y la define como:

“mecanismo adaptativo que permite a los individuos constituirse en una comunidad bien definida en un lugar preciso. La cultura es la adquisición de características mentales (valores, creencias) y de hábitos que capacitan para participar en una vida social.” (Abravanel, Allaire & Otros, 1992, pág. 5).

Esta visión concibe el aspecto cultural y la estructura social como partes integrantes de un solo sistema, donde la cultura es un esquema de comportamiento transmitido por el entorno social, sin embargo, los teóricos de la cultura como sistema independiente de formación de ideas, diferencian el sistema cultural del sistema social. Según Lévi-Strauss, la cultura “se compone de sistemas simbólicos colectivos que son productos acumulativos del espíritu, los fenómenos culturales son la consecuencia de procesos mentales subconscientes” (Abravanel, Allaire & Otros, 1992, pág. 10).

Si bien estos fundamentos conceptuales son diferentes y no encuentran consenso en su definición, los autores sobre cultura organizacional realizan varios aportes, sin una clara distinción y sin apego a una de las nociones sobre cultura como parte del sistema

socioestructural o como un sistema independiente de formación de ideas. De aquí surge la literatura extensa sobre cultura organizacional.

El estudio de la cultura organizacional cobra mayor importancia a partir del cambio de paradigma organizacional, que pasa de considerar a las organizaciones como medios racionales, para coordinar y controlar a un grupo de personas, a organizaciones como sistemas sociales que tienen personalidad propia y que en el momento de su creación surge un proceso de institucionalización que permite la comprensión común entre los miembros que la conforman. A continuación se detallan algunas definiciones que servirán para dotar de mayor claridad al concepto.

1.3.1. Definición conceptual de cultura organizacional

Se entiende por cultura organizacional la forma cómo se trabaja dentro de las organizaciones, que con el transcurso de los años se institucionaliza, convirtiéndose en variable intangible.

Para Ritter (2008) la cultura organizacional permite tener una concepción más o menos homogénea de la realidad. Es un patrón similar de comportamiento en situaciones específicas, es el cómo se piensa y se hacen las cosas dentro de la organización.

Robbins y Judge (2009) conciben a las organizaciones como una cultura, pues tienen sistemas de significados compartidos que distinguen una organización de otra.

La cultura organizacional, puede definirse como conjunto de creencias, significados, experiencias, presupuestos compartidos, negociados y consensuados por los miembros de una organización (Katz y Khan, cit. por Blanch Ribas, 2003).

Hofstede define a la cultura como programación mental colectiva que diferencia a los miembros de un grupo o categoría de personas de otro, la programación mental colectiva tiene tres niveles: individual, colectiva y universal; puede ser en parte heredada y aprendida (Hofstede, cit. por Farías, 2007).

Schein (1991), por su parte, define a la cultura organizacional como “conjunto de valores, necesidades, expectativas, creencias, políticas y normas aceptadas y practicadas por los miembros de la organización” (Ritter, 2008, pág. 55).

Por otro lado, la cultura organizacional es “un factor estabilizador de la vida de las organizaciones y como tal juega un papel crucial en la supervivencia, adaptación y prosperidad en la vida de las mismas, en tiempo de turbulencia y transición” (Noskin Ostrowiak, 2005, pág. 47).

De los conceptos presentados por varios autores, se concibe a la cultura organizacional como un sistema de creencias que son compartidas, aceptadas y practicadas por los miembros de una organización, lo que permite distinguirla de otros grupos. Funciona como un sistema estabilizador de las organizaciones en procesos de cambio.

Allaire y Firsirotu (1992) proponen un concepto integrativo de cultura organizacional y la definen como:

“Sistema particular de símbolos, influidos por la sociedad circundante, por la historia de la organización y por sus líderes pasados, así como también por diferentes factores de contingencia (tecnología, tipo de industria, entre otros). Según esta concepción, la cultura no es un elemento estático, sino una materia prima viviente utilizada de manera diferente por cada empleado y transformada por ellos durante el proceso de decodificación de los acontecimientos organizacionales” (Abravanel, Allaire & Otros, 1992, pág. 33).

Se resalta de estos autores el estudio de la relación entre el sistema cultural como sistema de símbolos y significados compartidos y el sistema socioestructural correspondiente a las estructuras formales como estrategias, políticas y procesos. Estos deben estar armoniosamente relacionados y conjugados en procesos de transformación institucional, sin embargo, en tiempos de cambio se modifica el sistema socioestructural, para adaptarlo a la nueva situación, pero no así el sistema cultural, que permanece igual y produce una disonancia entre los dos sistemas.

1.3.2. Enfoques de cultura organizacional

El estudio de la cultura organizacional puede enfocarse desde tres perspectivas: cultura como variable externa que se importa a la organización, relacionada con factores geográficos, demográficos, entre otras; cultura como organización informal, la cultura se desarrolla dentro de la organización; y, la cultura como organización formal e informal que incluye la estructura formal de la organización y los símbolos que en ella se institucionalizan (Barba, cit. por Gámez, 2007, pág. 70).

Linda Smircich procesa el concepto de cultura, a través de los diferentes aportes y lo engloba en dos sentidos: como variable organizacional, algo que la organización posee y como metáfora cuando la organización es vista como una cultura donde se busca entender la realidad social de la organización.

Como variable, puede ser externa, es decir, que la cultura se importa a la organización a través de sus miembros; o interna que mira a la organización como productora de cultura, donde se expresan los valores e ideales que son compartidos y reproducidos. La cultura se manifiesta a través de los rituales, mitos e historias. Aquí la cultura organizacional cumple cuatro funciones: otorga identidad a los miembros de la organización, facilita la generación de compromiso, refuerza la estabilidad del sistema social y sirve como dispositivo para guiar la conducta (Smircich, 1983).

La cultura como una metáfora es un sistema independiente de formación de ideas como la perspectiva cognoscitiva, que consiste en un conjunto de cogniciones organizadas; como un sistema de conocimientos que contiene lo que es necesario creer y saber, la cultura se genera en la mente humana; perspectiva simbólica, donde la cultura es un sistema de significados y símbolos compartidos; y la perspectiva estructural que estudia a la cultura como un proceso psicológico inconsciente (Smircich, 1983).

Este análisis permite distinguir dos formas conceptuales de la cultura organizacional. Se considera como una herramienta cuando ésta es analizada como variable externa o interna y donde los esfuerzos están enfocados a prácticas y estrategias

administrativas para obtener efectividad. Por otro lado, la cultura organizacional para reflexionar sobre los valores y creencias sociales dentro de la organización.

El estudio de la cultura organizacional no sólo debe centrarse en uno de los dos enfoques o considerar a cada uno como opuesto del otro. Estas perspectivas comparten varios supuestos, al considerar a la cultura como un sistema de significados compartidos e intangibles institucionalizados en las organizaciones. Así mismo, consideran que la cultura direcciona la conducta de los miembros de manera formal o informal.

Del aporte de Linda Smircich, sobre el análisis de cultura como metáfora cultural, es preciso resaltar la coherencia con el análisis de Hofstede, cuando dentro de los niveles de programación mental manifiesta que parte de la cultura es heredada, es decir, que responde a procesos inconscientes de asimilación del ser humano.

1.3.3. Componentes de la cultura organizacional

Los estudios de Hofstede en IBM aportaron para el análisis de la cultura nacional, a través de cinco dimensiones: distancia del poder como el grado en el que una sociedad acepta la distribución desigual de poder en instituciones y organizaciones; aversión a la incertidumbre como el grado donde las personas de un país prefieren situaciones estructuradas sobre no estructuradas; individualismo donde los individuos valoran los objetivos personales sobre los grupales; masculinidad como el grado en el que la sociedad da mayor valor al logro y éxito material; y orientación de largo plazo donde la sociedad valora los compromisos a largo plazo sobre gratificaciones inmediatas (Farías, 2007).

Estas dimensiones son modificadas y adaptadas para el análisis de la cultura nacional, tal es el caso del Proyecto GLOBE que incluye cuatro dimensiones adicionales a las propuestas por Hofstede: asertividad, colectivismo I, colectivismo II, distancia de poder, evitar la incertidumbre, igualdad de género, orientación al desempeño y orientación al futuro (Hidalgo & Otros, 2007).

Una vez desarrollados varios conceptos y enfoques de estudio de la cultura organizacional, se analiza los diferentes niveles de cultura que conforman el marco referencial.

En la definición de cultura organizacional, Schein (1984) analiza tres niveles, a los que posteriormente Scholz (1987) añade un nivel más. Los más característicos en el estudio son los artefactos y rituales, tradición, valores y supuestos básicos (Ritter, 2008, pág. 73). El nivel de los artefactos está representado por las características más superficiales de una organización en cuanto a infraestructura e identidad visual de la organización, es decir, son aquellos elementos más tangibles y visibles de la institución. Los rituales, caracterizados por las actividades que están normadas o no dentro de las organizaciones, tienen a la comunicación informal entre todos los miembros.

Para Hofstede, los rituales son “actividades colectivas técnicamente superfluas para la consecución del fin deseado, pero que, dentro de una cultura, se consideran socialmente esenciales; por lo tanto, se llevan a cabo” (Adgeo, 2009, pág. 22).

El nivel de la tradición, incluye las leyendas, mitos, héroes y la historia que se construye a través del tiempo y que permite la institucionalización de una cultura determinada.

Robbins (2009) considera que la institucionalización permite una comprensión casi homogénea entre los miembros de la organización, respecto de comportamientos aceptables y significativos.

La tradición según Ritter (2008), puede jugar en contra en procesos de cambio, ya que al tener tradiciones arraigadas, los miembros de la organización pueden generar resistencia y debilitar estos procesos “por qué vamos a cambiar, eso se hizo siempre así”.

Para Robbins (2009), una cultura fuerte puede generar barreras para el cambio ya que los valores fueron compartidos y se consideraron efectivos durante varios años. Sin

embargo, estos deben cambiar especialmente en momentos dinámicos donde se desarrolla el quehacer organizacional.

El nivel de los valores, se relaciona a los sentimientos de lo que está bien y lo que está mal, son principios sociales con valor intrínseco. Se debe diferenciar los valores aceptados de los valores compartidos. Los valores compartidos o elementales provienen de variables externas a la organización, mientras que los valores aceptados o instrumentales provienen de la organización. En este sentido, el nivel de los valores dentro de la cultura organizacional corresponde a los relacionados con el trabajo y las actividades que se realizan dentro de la institución (Gámez, 2007).

Para Hofstede, los símbolos, héroes y rituales son lo visible, es la punta del “iceberg” mientras que los valores son el elemento fundamental dentro del análisis, ya que es la parte invisible, que contagia a la organización en el proceso de socialización, a cargo de los líderes creadores de la cultura organizacional (Hofstede, cit. por Adgeo, 2009, pág. 22).

Ritter (2009) define el nivel de supuestos básicos como aquellos aspectos sobreentendidos de la organización que no permiten discusión y que representan el núcleo central de la cultura organizacional. Estos generan influencia directa sobre el comportamiento de los individuos.

Cuando se considera a las organizaciones como mini sociedades, implica el desarrollo de patrones particulares y propios de conducta que las hacen diferentes de otros grupos. Es posible describir y analizar la formación de culturas y la permanencia de culturas fuertes, débiles o subculturas.

El análisis de los siguientes apartados, se relacionan con la dimensión conceptual de considerar a la cultura organizacional como variable interna, es decir que puede, sobre ella, diseñarse estrategias para su mejoramiento.

Robbins (2009) explica que la cultura de una organización empieza con sus fundadores, quienes al no estar marcados por ideologías previas, tienen una visión de lo que debería ser. En este contexto, la creación de la cultura puede darse de tres maneras: los fundadores contratan y conservan a empleados que piensan de la misma manera; socializan y adoctrinan a estos empleados de manera particular sobre su comportamiento; y el rol de los fundadores actúa como modelo para que los empleados se identifiquen con ellos, para internalizar sus creencias, valores y suposiciones (Robbins & Judge, 2009).

En esta concepción de creación de cultura juega un papel predominante el fundador de la organización, quien en un inicio impregna su personalidad en la cultura organizacional. Schein (2006) coincide en que los líderes cumplen roles fundamentales pero agrega más características, no solo relacionadas a la creación de cultura en sentido de selección y socialización de éxito, explica también que los líderes pueden crear instituciones neuróticas donde se institucionalizarán los conflictos como parte de una cultura.

Además de la creación de cultura, los líderes cumplen dos funciones más: como sustentadores de cultura cuando son capaces de adaptarse a los cambios y crecer con la organización o permitir que nuevos líderes tomen la dirección; y como artífices del cambio que generen procesos de desaprender las cosas que no son útiles (Schein, 2006).

Según Robbins, los elementos que sostienen a la cultura organizacional son la selección, que permite identificar de entre un grupo de candidatos para trabajar dentro de la institución aquellos que más se apeguen a las normas establecidas y eliminar a quienes podrían atacar los valores centrales; alta dirección, enfocada al comportamiento de los directivos, que proyectan mensajes y símbolos para toda la organización; y la socialización que es el proceso que permite que los nuevos miembros de la organización se adapten a la cultura.

La socialización consta de tres etapas. Etapa previa a la llegada es el proceso que se da antes de la contratación del personal. Etapa de encuentro donde el personal se enfrenta a

la realidad de la empresa. Etapa de metamorfosis donde los empleados cambian y se ajustan a los valores de la organización (Robbins & Judge, 2009).

Hasta esta parte, puede observarse que la cultura organizacional se crea a través de los líderes y fundadores de las organizaciones y como ésta puede mantenerse a lo largo de la historia, a través de procesos de socialización. Los nuevos empleados aprenden a través de las historias, rituales, símbolos materiales y el lenguaje; generan así, una percepción común entre los miembros de una organización, sin embargo, las organizaciones no cuentan con culturas uniformes, pueden existir culturas dominantes o subculturas.

Una cultura dominante existe cuando hay homogeneidad en la comprensión de valores, acuerdos aceptados interna y externamente, además que se mantienen y comparten por la mayoría de los miembros de la organización (Adgeo, 2009).

Para Robbins (2009), la cultura organizacional fuerte genera mayor impacto en el comportamiento de los miembros de la organización, ya que los valores centrales se comparten de forma extensa. Un resultado específico de esto se evidencia en la disminución de rotación de personal.

Al carecer de una cultura fuerte, las organizaciones desarrollan culturas débiles que no permiten una interpretación común y uniforme del comportamiento, es decir que disminuye el significado compartido entre los miembros de una organización, característico de una cultura fuerte, en otras palabras surgen un conjunto de subculturas.

De entre estas dos variables, cultura fuerte y cultura débil, es posible desarrollar cuatro tipos de modalidades básicas de cultura. Cultura débil - disfuncional con pocos significados compartidos, heterogeneidad en la percepción y desorientación. Cultura fuerte – disfuncional con significados compartidos, desorientación y resistencia al cambio. Cultura débil – funcional con pocos significados compartidos, pragmatismo y creencia de que lo que funcionó sigue vigente. Cultura fuerte – funcional con significados compartidos, percepción homogénea y acciones planificadas (Ritter, 2008).

Este análisis identifica que solo las organizaciones que desarrollaron culturas fuertes y funcionales tendrán un mejor manejo frente a crisis y procesos de cambio, ya que pueden adaptarse a nuevas formas de “hacer el trabajo”, a diferencia de los tres modelos donde la cultura pueda constituirse en obstáculos para el cambio.

En este sentido, Schein (2006), con su aporte de la función que cumplen los líderes en la creación y sostenimiento de la cultura organizacional, argumenta que en procesos de cambio, donde la cultura sobre la que se construyó la organización debe ser modificada, los líderes deben comprender que no pueden cambiarla de manera arbitraria sino que debe modificarla, potencializando los puntos fuertes sobre elementos disfuncionales.

Para este autor, la cultura se ensancha “a través de los cambios en varios conceptos clave de los modelos mentales de las personas que son los principales vehículos de la cultura” (Schein, 2006).

1.3.4. Tipos de cultura organizacional

Es posible clasificar los tipos de cultura organizacional que responden a diferentes formas de relación dentro y fuera de la institución. De acuerdo con la clasificación de Michael Ritter, los tipos de cultura son (Ritter, 2008):

- Cultura burocrática: se valoran las normas, reglas y procedimientos formales, las tareas, responsabilidades y grados jerárquicos están bien definidos
- Cultura de clan: se basa en el origen, las tradiciones y los ritos, se comparte una experiencia de pertenencia por parte de los miembros de la organización, se potencializa el trabajo en equipo, la participación y la toma de decisiones en consenso
- Cultura emprendedora: aceptación al riesgo, compromiso, creatividad y dinamismo, se impulsa el cambio y se reacciona rápido a esta dinámica del entorno
- Cultura de mercado: busca el logro de metas medibles de carácter financiero y de mercado, a mayores niveles de desempeño mayor niveles de retribución.

Ritter (2008), además de esta clasificación, expone el modelo de Harrison, quien propone cuatro tipos de orientaciones culturales de acuerdo con los objetivos que persigue la organización:

- Organizaciones orientadas al poder: el control se ejerce desde un centro de poder por personas clave, el objetivo es la competitividad, prevalece la toma de decisiones centralizadas
- Orientadas al rol y a la norma: el objetivo es la seguridad y estabilidad, se identifica con la cultura tipo burocrática que cumple normas estrictamente
- Orientadas a resultados: se identifican con los objetivos de eficacia y optimización de recursos, la estructura de la empresa busca la consecución de estos objetivos
- Orientadas a las personas: el objetivo es el desarrollo y satisfacción del personal.

Gustavo Blutman (2001) clasifica en cinco los modelos de cultura organizacional, que corresponde a tipos ideales presentes en las diferentes instituciones:

- Cultura paternalista: prioriza el cuidado de las relaciones interpersonales sobre la consecución de resultados. Se asocia al cuidado del bienestar de los colaboradores, la lealtad entre ellos y con la organización
- Cultura anómica: expresa desinterés e indiferencia con la organización, se caracteriza por un estado de incertidumbre, escasa seguridad laboral y baja circulación de información. Este tipo de cultura puede presentarse en organizaciones donde el cambio es traumático
- Cultura apática: caracterizada por la excesiva prudencia y apego a la norma, con un estilo conservador, se asocia este tipo de cultura con aquellas organizaciones con una fuerte tradición burocrática
- Cultura exigente: se enfatiza en la exigencia del cumplimiento de objetivos, genera un vínculo laboral demandante e inflexible, este modelo cultural prioriza valores como la eficiencia y la competencia
- Cultura integrativa: prioriza una adecuada combinación entre la orientación a los resultados y hacia la gente, tanto dentro como fuera de la organización.

Del análisis de la variable cultural dentro de las organizaciones, se desprende la importancia de estudiar la reforma administrativa del Estado y comprender los procesos de transformación institucional, el objetivo es identificar si en estos procesos se considera a la cultura organizacional como un elemento estratégico que favorece el cambio.

1.4. Construcción del concepto del cambio organizacional

Los estudios realizados en materia de cambio organizacional, parten de la teoría general de sistemas, donde la organización es un sistema abierto, que forma parte de un sistema mayor y que las partes de cada uno de ellos es interdependiente e interrelacionadas para su funcionamiento. Es así que las organizaciones deben adaptarse a la dinámica del entorno y generar estructuras flexibles.

Para Douglass North (1990) las organizaciones son instituciones formales, tanto por sus normas y reglamentos, e informales por sus creencias, costumbres y patrones de conducta. Este marco institucional reduce la incertidumbre y genera estabilidad, con una estructura continua a la vida diaria e interacción entre los individuos.

De acuerdo con North, el cambio institucional “consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas, normas y comportamiento obligatorio que constituye el marco institucional” (North, 1990).

1.4.1. Definición conceptual de cambio organizacional

Certo (2001) define el cambio organizacional como el proceso de modificar el estado actual de una organización, para aumentar su eficacia. Estas modificaciones influyen en la autoridad, responsabilidad y líneas de comunicación.

Otros autores definen el cambio organizacional como el “proceso a través del cual las personas aprenden nuevos papeles y establecen un nuevo comportamiento adaptado a las circunstancias.” (Soria, 2004).

Para Kurt Lewin, el cambio es la “modificación de las fuerzas que dan estabilidad al comportamiento de un sistema”. Se evidencia en el comportamiento dos tipos de fuerzas, unas que trata de mantener el estado actual de las cosas, y otras que tratan de modificarlo.

En procesos de cambio, para el autor, es recomendable trabajar con aquellas fuerzas que se resisten, antes que con las que generan el cambio, a través del descongelamiento, transición y recongelamiento (Cummings & Worley, 2007).

A las fuerzas que motivan el cambio, también se las denomina fuerzas exógenas, que provienen del entorno y buscan la modificación de varios elementos de la organización a través de procesos de turbulencia, porque cambian las normas y principios antes vigentes. Las fuerzas endógenas son el resultado de la tensión organizacional, por lo que crean una permanente tensión a nivel interno (Porret, 2012).

Los cambios de tipo planificado son de dos tipos: cambios de primer orden o continuos, aquellos que se adaptan de manera estable y permanente en el tiempo, la organización permanece intacta; y los cambios de segundo orden o radical, que crea nuevas formas respecto del pasado y generan para la organización un nuevo sistema (Rodríguez, 2004).

Lewin enfoca el proceso de cambio organizacional, en los problemas de una organización y en cómo resolverlos para mejorar la eficiencia institucional. En oposición, surge el modelo positivo que se enfoca en los aspectos fuertes de una compañía para potencializarlos. Este modelo propone cinco fases que generan el cambio: inicio de investigación, investigación de prácticas óptimas, descubrimiento de los temas, imaginar un futuro preferido, diseño y entrega (Cummings & Worley, 2007).

En el contexto de los modelos de cambio planificado, el modelo de Lewin difiere del modelo positivo porque limita la participación de los empleados en el proceso de cambio, mientras que en el modelo positivo los individuos intervienen de manera activa. Sin embargo, existe un modelo general del cambio planificado, donde cada una de las

partes interviene de manera conjunta en cuatro etapas: entrada, diagnóstico, planificación del cambio y evaluación.

El cambio organizacional, relacionado con la teoría de la dependencia, busca que la organización pueda cumplir retos y oportunidades que se encuentran en el entorno. (Morgan, 1990). El cambio organizacional centra su análisis en qué produce el cambio, qué factores intervienen y las consecuencias del mismo.

Estas primeras conceptualizaciones de cambio organizacional coinciden en la modificación de estructuras, patrones de comportamiento, normas y reglas institucionales, que los diferentes organismos emprenden con el objetivo de alcanzar nuevas metas, económicas, políticas o sociales.

1.4.2. La resistencia como barrera frente al cambio organizacional

La idea de cambio es permanente. Se apuesta a esta estrategia para mejorar o adaptarse a entornos altamente dinámicos, sin embargo, estos procesos de cambio generan resistencia en los individuos, quienes por largos períodos de tiempo cumplieron sus actividades de una manera determinada. La introducción de nuevos procesos o técnicas atenta con el equilibrio conseguido.

La resistencia ocurre cuando los cambios buscan objetivos organizacionales particulares y éstos no están correlacionados con los objetivos individuales, puesto que el cambio organizacional no solo consiste en el aprendizaje de nuevos procesos, sino también en la adaptación de los individuos, que deben desprenderse de sus hábitos.

La administración del cambio organizacional, debe trabajar en dos vías. Una en la adquisición de nuevos conocimientos para los individuos, que puede resultar menos conflictiva, a través de la implementación de procesos de aprendizaje teóricos y prácticos. Otra en el cambio de actitudes, hábitos y patrones de comportamiento, que generalmente ocurre en un mayor período de tiempo.

El análisis de cultura organizacional refleja la importancia de trabajar no solo en la normatividad de la institución, sino también en el conjunto de creencias que son compartidos por los miembros de una institución y que conlleva a la forma en cómo se trabaja. Se advierte que un cambio sólo en la normatividad no dará los resultados esperados.

Para Miquelena (2006) los cambios organizacionales buscan la satisfacción humana, a través de la reformulación de procesos organizacionales, cambio en la toma de decisiones y en la comunicación. Pero también los cambios buscan mejorar los factores tecnológicos a través del diseño organizacional y modificación de tareas y métodos.

Cuando el cambio está enfocado al factor humano busca que los individuos se involucren en el proceso, a través de mayor disposición para asumir responsabilidades, trabajo en equipo, búsqueda de la productividad, mayor identificación con la organización, capacidad de innovación y flexibilidad (Porret, 2012).

Estos procesos generan resistencia. El ser humano tiende por su propia condición a resistirse, por miedo a la incertidumbre, por quiebre en su estado de confort, constituyéndose en uno de los principales obstáculos para el cambio organizacional.

Eliot Jaques (1965) considera que “es posible comprender mejor la resistencia al cambio si se concibe como resistencia de grupos de personas que se aferran inconscientemente a las instituciones vigentes, porque los cambios sociales amenazan las defensas sociales existentes que se enfrentan a los profundos e intensos sentimientos de ansiedad” (Ritter, 2008, pág. 104).

De modo que, los procesos de cambio generan efectos sobre las estructuras institucionales, que pueden modificar las reglas de juego o de otro modo la cultura organizacional, cuando se cambie la forma de hacer las cosas.

1.4.3. El papel de la comunicación en el cambio organizacional

La comunicación organizacional juega un papel preponderante en los procesos de cambio institucional y permiten disminuir la resistencia al cambio. Para Burke (citado por Miquelena, 2006) “la comunicación es una variable independiente que participa en estos procesos de forma relevante para dinamizar lo que ocurre dentro o fuera de la organización.”

Dice Ritter (2008) que el proceso de comunicación debe transmitir los nuevos valores de la organización y cómo cada individuo puede contribuir, desde su área de trabajo, al cumplimiento de los mismos. Este proceso de comunicación debe ser en pequeña escala, es decir, cara a cara entre jefe directo y colaboradores, para generar involucramiento y compromiso.

Administrar los cambios dentro de las organizaciones es un proceso complejo, pues el objetivo es modificar el sistema estructural de la institución, que no solo implica cambios en las leyes, reglamentos, normas y procesos, sino también generar compromiso en los individuos al transformar sus patrones de comportamiento, hábitos y actitudes.

La construcción teórica y conceptual desarrollada en este apartado, busca sentar las bases para el análisis de la aplicación de la Nueva Gestión Pública en el Ecuador, conocer las herramientas de gestión, que permiten modernizar a las instituciones públicas.

Si bien la NGP se propagó desde los ochenta con un enfoque empresarial y posteriormente con un sentido neopúblico, es en los últimos años que los gobiernos latinoamericanos, entre ellos el de Ecuador, pusieron en debate la necesidad de reformar la estructura del Estado y sus instituciones.

A partir de la difusión del documento elaborado por el CLAD, “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, en 1998, los países construyeron acuerdos para introducir nuevas herramientas y principios rectores para la administración pública. Entre estos

acuerdos se encuentran las cartas iberoamericanas de participación ciudadana, función pública, gobierno electrónico y calidad.

Para el caso ecuatoriano, esta ola de reforma administrativa arribó con el gobierno del presidente Rafael Correa Delgado, mediante la aprobación de la Constitución Política del Ecuador en 2008, la Reforma Democrática del Estado y el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013. Estos instrumentos legales definen el nuevo papel del Estado, así como la recuperación de sus funciones en planificación, control, coordinación y ejecución, para garantizar el desarrollo económico, político, social e institucional del país.

Como se recordará, a través de la aplicación de herramientas de la NGP se busca transformar las estructuras institucionales para hacer Estados más eficientes, garantistas de los derechos ciudadanos en participación y control social. Para alcanzar este objetivo, es preciso modernizar a las instituciones públicas, que son las encargadas de ejecutar los planes y programas de gobierno y el proceso de transformación institucional. Para aplicar la NGP debe superarse el modelo burocrático, en procura que el centro de interés para los servidores públicos sean los ciudadanos y no el cumplimiento estricto de la normativa interna.

Sobre los procesos de modernización, el gobierno ecuatoriano invirtió en las instituciones públicas, a través de decretos ejecutivos y de emergencia, para mejorar su infraestructura, tecnología, formación y potencialización de los servidores públicos, con el objetivo de brindar servicios de calidad a la ciudadanía.

De los procesos de reforma administrativa emprendidos en Ecuador, se conoce los montos de inversión, tiempo de ejecución, problemas generales en su implementación y acciones correctivas, sin embargo, se desconoce los procesos internos que debió ejecutar cada institución para dar cumplimiento al cambio institucional.

Para Gustavo Blutman, investigador argentino, el fracaso de la implementación de la NGP es trabajar y planificar el cambio en la estructura organizacional relacionada con los

procesos, objetivos, normatividad y capacitación de empleados y constituir una nueva institución sobre la misma base cultural.

De este elemento surge la propuesta de investigación, para conocer si en los procesos de transformación institucional se implementa el cambio de cultura organizacional.

CAPÍTULO II – OBJETO DE ESTUDIO

En esta parte se analiza al Registro Civil como objeto de estudio, por ser una de las instituciones emblemáticas en diseñar y ejecutar el proceso de modernización a nivel nacional, que transforma en el corto tiempo su imagen institucional caótica y corrupta.

El análisis abarca la trayectoria de la institución, desde su origen hasta la actualidad. Evidencia los puntos críticos de crisis organizacional interna y externa, intentos fallidos de reforma, plan de modernización y pilares básicos de cambio.

El proceso de modernización que emprendió el Registro Civil en el año 2010, se enmarca dentro de la Reforma Democrática del Estado del año 2007, cuyo objetivo es lograr coordinación entre diversos entes públicos.

La Reforma del Estado nace como respuesta a la crisis institucional y política en el Ecuador, tras la aplicación de políticas neoliberales desde mediados de los ochenta, enfocadas a promover la apertura comercial, la captación de inversión extranjera a través de la privatización de empresas públicas, la flexibilización laboral y la reducción del papel y presencia del Estado (SENPLADES, 2007).

La aplicación de la agenda neoliberal en el Ecuador trajo como resultado el debilitamiento del Estado, reflejado en la baja capacidad de planificación y coordinación. Las instituciones públicas tuvieron un amplio margen de discrecionalidad y duplicidad de competencias, en suma, la Función Ejecutiva dio respuestas de acuerdo a los intereses políticos de los gobiernos de turno (SENPLADES, 2007).

Así, la Reforma del Estado buscó recuperar la capacidad de planificación, gestión, regulación, redistribución y control del Estado, a través de la reestructuración orgánica de la Función Ejecutiva e implementación del modelo de gestión desconcentrado y descentralizado.

En este contexto, se pone en debate los procesos de modernización y cambio institucional para la función pública, así como también la calidad de las instituciones y de los servicios que brindan. La Constitución de 2008, en su artículo 227, manifiesta que:

La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Por su parte, el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013 (PNBV), recalca la importancia de contar con servicios públicos de calidad. El objetivo número 12, indica la construcción de un Estado Democrático para el Buen Vivir, cuyas políticas se orientan a:

- Fomentar un servicio público eficiente y competente
- Promover la gestión de servicios públicos de calidad y de amplia cobertura, y
- Mejorar la gestión de las empresas públicas.

Con la recuperación de la capacidad de Planificación para el Estado ecuatoriano y para el cumplimiento del mandato constitucional, acorde a los objetivos del PNBV, la Función Ejecutiva dictó varios decretos, para lograr un cambio institucional que busque eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios públicos.

Las directrices constitucionales y los elementos orientadores del PNBV buscan la eficiencia del Estado y sus instituciones, que permitan garantizar los derechos de la ciudadanía en el acceso a los servicios públicos, en la participación y control social de las actividades del Estado.

Con el objetivo de dar cumplimiento a los preceptos constitucionales, en lo referente al mejoramiento de las instituciones públicas, la Función Ejecutiva diseñó varios procesos y herramientas interinstitucionales que buscan consolidar los principios de la Administración Pública.

La Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP) cobra un papel preponderante en el diseño de políticas, metodologías y herramientas de gestión

institucional, necesarias para el mejoramiento de la eficiencia en la administración pública central.

Los componentes para la NGP, en Ecuador, son planificación estratégica institucional, gobierno por resultados, gestión de procesos, planes, programas y proyectos, gobierno electrónico, gestión y optimización del talento humano, y gestión del cambio.¹

Dentro de los nuevos modelos de gestión pública, el gobierno ecuatoriano se enfoca en la renovación de la actitud de los funcionarios públicos, que en palabras del primer mandatario significa: “cambio de los viejos discos duros y ataduras culturales del menor esfuerzo” (SNAP, 2012).

En este contexto, varios fueron los organismos públicos que realizaron reformas, a través de la modernización de instituciones como los Correos del Ecuador, Registro Civil, Corporación Nacional de Telecomunicaciones, Empresa de Ferrocarriles, el sector de la salud, la Función Judicial, entre otros. La finalidad de estas transformaciones fue cambiar las estructuras organizacionales, los procesos administrativos y la profesionalización de los empleados.

2.1. Reseña Histórica del Registro Civil

El Registro Civil es una institución que tiene como propósito y finalidad hacer constar de modo auténtico los hechos relativos al estado civil de las personas (Ochoa, 2006).

La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación (DIGERCIC) del Ecuador fue creada en el gobierno del General Eloy Alfaro Delgado, mediante Ley del Congreso Nacional en 1900, que entró en vigencia a partir del 1 de enero de 1901.

¹ Tomado del Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 599, publicado el 19 de diciembre de 2011, que contiene el desarrollo del Modelo de Reestructuración de la gestión pública institucional, dentro de las herramientas complementarias al modelo de reestructuración se encuentra el componente de clima y cultura organizacional.

En 1924 se promulgó la Ley de Identificación y se expiden cédulas como mecanismo para asegurar la identificación de los ciudadanos y garantizar la transparencia en los procesos electorales. La emisión de los documentos se diferenciaba por categorías: profesionales, comerciantes o ciudadanos comunes (División de Estadísticas de Naciones Unidas, mimeo).

En febrero de 1936 se crean las oficinas de dactiloscopia en Guayaquil y Quito, en respuesta a los nuevos procedimientos de investigación de delitos, expedición de pasaportes y control de inmigración.

La institución desde sus inicios fue dependiente de varios organismos públicos. Estuvo adscrita al Ministerio de Hacienda, Ministerio de Fomento, Dirección General de Estadísticas, Tribunal Supremo Electoral, Ministerio de Gobierno. Finalmente, depende del Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, desde 2008, mediante Decreto Ejecutivo No. 8, publicado en el Registro Oficial el 24 de agosto de 2009², que menciona lo siguiente:

Artículo 21.- Adscripción del Registro Civil

Adscribase la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación al Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, el que supervisará la inmediata reforma y modernización de esta Entidad.

La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación será una entidad descentralizada y desconcentrada administrativa y financieramente, su representante legal será el Director General.

El Director General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, será nombrado por el Ministro de Telecomunicaciones y podrá dictar la normativa interna de carácter general.

² Tomado del documento Plan Estratégico de la Institución (2010 – 2013)

Al Registro Civil le corresponde, según el artículo 1 de la ley vigente, la celebración de matrimonios, inscripción de los hechos y actos relativos al estado civil de las personas residentes en el territorio de la República y de los ecuatorianos residentes en el exterior, y su identificación y cedulación. Tiene por finalidad específica organizar dichas inscripciones, otorgar las cédulas de identidad y ciudadanía.

El Director General, de acuerdo al artículo 2 de la ley, tendrá competencia nacional y le corresponde organizar, ejecutar, vigilar y, en general, administrar todos los asuntos concernientes a la Dirección de Registro Civil, Identificación y Cedulación, así como las demás atribuciones y deberes señalados en la ley.

La Dirección de Registro Civil, Identificación y Cedulación está conformada por el Departamento de Registro Civil, Departamento de Cedulación, Departamento Técnico Administrativo, Departamento Jurídico, y jefaturas de registro civil, identificación y cedulación.

2.2. Crisis Institucional

La trayectoria institucional del Registro Civil está marcada por fuertes períodos de crisis, reflejados en el malestar de la ciudadanía. Entre los años 2003 y 2005, los principales periódicos del país recogen las quejas y problemas de la institución, que giran en torno a la suspensión de los servicios, falta de material para la producción de servicios, infraestructura inadecuada para la atención al público, falta de información oportuna, largas filas de espera, mala atención de los funcionarios públicos, problemas con sistemas y equipos informáticos, centralización de los servicios en pocos puntos de atención, deterioro del archivo central de la institución, entre otros.

A estas deficiencias institucionales se suma los actos de corrupción, evidenciado principalmente en los “tramitadores” que facilitan a los usuarios, a cambio del cobro de tarifas, el acceso y obtención de documentos de forma rápida o inclusive la falsificación y alteración de los mismos.

Las tarifas de los tramitadores dependían del tipo de servicio que los usuarios necesitaban. Para la obtención de una cédula el valor podía llegar hasta los USD. 30 y por documentos falsificados hasta USD. 800, de manera que, los tramitadores y funcionarios involucrados lograban ingresos mensuales de hasta ciento cincuenta dólares, así lo revela una investigación realizada por el diario Hoy el 7 de febrero de 2004.

Uno de los casos más sonados de corrupción por suplantación de identidad es el de “Simon Trinidad”, guerrillero de las FARC, quien en enero de 2004, al momento de su captura, por la Policía Nacional, portaba cédula de identidad ecuatoriana que, según investigaciones, logró obtener con la ayuda del personal del Registro Civil (Diario La Hora, 2004).

En este caso se identificó al personal involucrado, que posteriormente fue destituido. Las acciones empleadas por las máximas autoridades, para evitar falsificación de los documentos y actos de corrupción, fueron el reforzamiento de vigilancia y control policial en el exterior de la institución, creación de una línea gratuita para denuncias, doble revisión dactiloscópica en el proceso de cedulación y otros (Diario Hoy, 2004).

A pesar de las acciones correctivas y los cambios de administración, los actos de corrupción no desaparecieron, sino que permanecieron y convirtieron a los servicios de la institución en un medio para que tramitadores y funcionarios logren redondear sus sueldos.

En párrafos anteriores se mostró de forma general el caos institucional del Registro Civil, de acuerdo a información recopilada por los medios de comunicación, que fueron los receptores del malestar ciudadano.

Por otro lado, el documento “*Plan Estratégico Institucional de la Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación 2010-2013*”, evidencia las principales debilidades del organismo. Este documento fue elaborado a través de talleres participativos en la institución, a nivel nacional, con funcionarios y directivos.

Del proceso de planificación se destaca el diagnóstico de la institución, desarrollado en base a una metodología participativa con la técnica árbol de problemas, que se define como “una técnica de análisis utilizada en la planificación con un marco lógico, en el diagnóstico participativo o como punto de partida para la asesoría participativa” (Grundmann & Stahl, 2003, pág. 17).

La técnica árbol de problemas permite plasmar las principales debilidades del Registro Civil, las mismas que son clasificadas de la siguiente manera: ³

- Se percibe en la institución que los procesos de comunicación interna y de socialización de la planificación son débiles, los funcionarios públicos desconocen las metas, objetivos, planes y proyectos, la institución carece de sistemas de información gerencial y administrativo por la falta de fortalecimiento organizacional
- El talento humano se encuentra desmotivado y sin compromiso con la institución, los funcionarios perciben al Registro Civil como una entidad politizada, con pocos incentivos y capacitación, con salarios bajos, con alta inestabilidad laboral, factores que generan personal desinteresado, con falta de colaboración y con resistencia al cambio. Se reconoce intención de boicotear los procesos internos de reforma
- La existencia de un marco legal caduco y la inadecuada estructura institucional no permiten la desconcentración administrativa, para llegar con el servicio público integral a los ciudadanos, estos problemas ocasionan demasiados puntos de cederación o falta de ellos, finalmente no existe un manejo adecuado de la información, por la ausencia de controles y seguridades, que facilita actos de corrupción al interior de la institución
- La escasa asignación de recursos públicos se evidencia en la inadecuada infraestructura física de las instalaciones, con espacios que resultan pequeños para

³ Tomado del documento Planificación Estratégica 2010 – 2013.

la atención al público, con escaso mobiliario que colapsa los archivos y genera incomodidad en funcionarios y ciudadanos

- La inadecuada infraestructura tecnológica y de sistemas se evidencia en los obsoletos equipos informáticos, en la falta de digitalización de la información, en sistemas inseguros y vulnerables, situación que permite la corrupción en la institución
- La inadecuada comunicación externa, no permite mejorar la imagen y el posicionamiento de la institución e informar sobre los cambios que se implementan internamente, adicionalmente existe un débil proceso de relaciones interinstitucionales que faciliten ampliar los servicios.

El análisis de los árboles de diagnóstico permiten agrupar todas las debilidades de la institución en tres efectos: la atención deficiente en provincias, inseguridad de la información y fallas en la calidad del servicio, lo que genera finalmente insatisfacción en los usuarios.

El diagnóstico del Registro Civil analiza el nivel de institucionalidad, proceso a través del cual adquiere valor y estabilidad la organización, es decir, como los principios, valores y prácticas forman parte de la cultura organizacional.

El nivel de institucionalidad, para el Registro Civil, se evalúa bajo cuatro factores: adaptabilidad – rigidez, complejidad – simplicidad, autonomía – subordinación y coherencia – desunión.

Los resultados evidenciaron un nivel bajo de institucionalidad reflejados en la escasa autonomía financiera y administrativa a nivel nacional, procesos débiles de comunicación interna y desconocimiento de la planificación.

2.3. Plan de modernización del Registro Civil

El proceso de modernización emprendido en el año 2010 no es el primer intento de realizar cambios institucionales en el Registro Civil. Con la creación del Consejo Nacional

de Modernización (CONAM) y la Ley de Modernización del Estado, en el año 1993, se buscaba cambiar la realidad de las instituciones públicas del Ecuador.

La Ley de Modernización, en su parte pertinente, consideraba la privatización y concesión de servicios públicos para disminuir las cargas económicas del Presupuesto General del Estado.

El CONAM, de acuerdo al artículo No. 9 de la Ley de Modernización, le compete definir las estrategias, normas y procedimientos para dirigir, coordinar, ejecutar y controlar los procesos que se establecen en la Ley; coordinar el proceso de Modernización del Estado dentro del sector público; y, dirigir y ejecutar, previa autorización del Presidente de la República, los procesos de modernización a los que se refiere la Ley, de los entes que no cumplan adecuadamente con los programas establecidos.

El CONAM en el año 1995, en la presentación de su informe de labores, expone el éxito de la institución en el programa de racionalización de la Dirección de Registro Civil, que logró reducir el personal de forma significativa, a demás de la presentación de las bases para el concurso de concesión de las actividades del Registro Civil, para las entidades del sector privado.

La concesión entregaría a manos privadas por diez años, todas las áreas del Registro Civil, cedulação, partidas de nacimiento, actas de matrimonio, entre otras y, el centro de cómputo, con el objetivo de recedular a más de ocho millones de ecuatorianos, con una inversión mínima de 10 a 15 millones de dólares (Diario Hoy, 1995).

Ante estas medidas, el descontento de los funcionarios públicos no se hizo esperar. Manifestaban que la disminución presupuestaria, que en el año 1994 fue de 19 mil millones de sucres, pasó a 13 mil millones de sucres en 1995. Esta estrategia buscaba desprestigiar la capacidad administrativa y financiera de la institución y justificar así la concesión (Diario Hoy, 1995).

El tema fue motivo de un paro nacional por parte de los funcionarios, quienes demandaban del gobierno de turno la cancelación del proceso de concesión, el incremento de sus salarios, reclasificación del personal y la construcción de edificios funcionales para un mejor desarrollo institucional. Finalmente no se logró concretar el proceso de concesión del ente público.

Diez años más tarde, con el gobierno del coronel Lucio Gutiérrez, se estableció, nuevamente que el CONAM llevara a cabo el proceso de reforma y modernización de la Función Ejecutiva, mediante Decreto Ejecutivo No. 583, publicado en el Registro Oficial No. 130 del 22 de julio del 2003.

El Decreto No. 2283, publicado en el Registro Oficial No. 476 del 7 de diciembre de 2004, dispone que el CONAM emprenda la reforma y modernización de la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación, con el fin de que se preste un servicio eficaz y libre de corrupción a los ecuatorianos.

Para esto se adscribe al CONAM la Dirección General de Registro Civil. Una vez culminado el proceso de modernización pasaría nuevamente a depender del Ministerio de Gobierno.

Se pretendió que el proyecto de modernización cuente con el apoyo y asesoría del gobierno de Chile, las estrategias estarían enfocadas a la capacitación de los funcionarios, incremento de puntos de atención, con la participación de la empresa privada; se aclaró que no se trataba de una privatización de la institución, sino de mecanismos que faciliten los trámites (Diario La Hora, 2004).

A pesar de los ofrecimientos de los gobiernos y la firma de decretos de emergencia no se logró el ansiado proceso de modernización para una de las instituciones más golpeadas, que evidenciaba la crisis institucional del país.

Es en el año 2007, en el gobierno de Rafael Correa, que nuevamente se declara el estado de emergencia de la institución, mediante Decreto Ejecutivo No. 818, publicado en

el Registro Oficial No. 242, del 29 de diciembre de 2007, y se asigna al proyecto de modernización un presupuesto total de USD. 103.730.690

La Resolución No. 001, del 08 de octubre de 2008, publicada en el portal de compras públicas el 09 de octubre de 2008, José Navia, Director de la entidad en ese entonces, declara la situación de emergencia de la institución, y se requiere de un proceso de implementación de soluciones tecnológicas que permita de manera integrada poner en marcha un nuevo modelo de atención a usuarios.

Inicia de este modo la “fase 1 - Plan Piloto de Guayaquil”, del proyecto de modernización. Posteriormente, con resolución No. DGRCIC-2009-0066, del 30 de octubre de 2009, suscrita por el Paulo Rodríguez Molina, Director General en ese momento, publicada en el portal de compras públicas el 12 de noviembre de 2009, se declara en estado de emergencia al Registro Civil y la masificación del plan de modernización, que constituye la reformulación de dicho proyecto, debiéndose ejecutar en el plazo comprendido de noviembre de 2009 a diciembre de 2012.

Con la recuperación de la capacidad de planificación para el Estado ecuatoriano, todos los proyectos de planificación de las instituciones públicas deben alinearse a la Constitución de 2008 y al Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013. Así, el plan de modernización y la planificación estratégica de la institución se encuentran alineados a los siguientes artículos y objetivos de la Constitución y el Plan del Buen Vivir, respectivamente:

- Relación a la Constitución del Ecuador:

Cuadro N° 2: Relación con la Constitución 2008

Artículo número:	
Art. 261 Es competencia exclusiva del Estado, en el numeral 3, el registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.	Art. 280 El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos

	<p>públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.</p>
<p>Art. 66</p> <p>Se reconoce y garantizará a las personas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 19. Derecho a la protección de datos de carácter personal, que incluye el acceso y la decisión sobre la información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección. • 25. Derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficacia, eficiencia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características. • 28. Derecho a la identidad personal y colectiva, que incluye tener nombre y apellido, debidamente registrados y libremente escogidos; y conservar, desarrollar y fortalecer las características materiales e inmateriales de la identidad, tales como la nacionalidad, la procedencia 	<p>Art. 69</p> <p>Para proteger los derechos de las personas integrantes de la familia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 7. No se exigirá declaración sobre la calidad de la filiación en el momento de la inscripción de nacimiento, y ningún documento hará referencia a ella.

familiar, las manifestaciones espirituales, culturales, religiosas, lingüísticas, políticas y sociales.	
---------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Fuente: Planificación estratégica de la DIGERCIC 2010 – 2013

- Relación con el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013

Cuadro N° 3: Relación con el PNBV

Objetivos	Políticas	Estrategias
N°1: Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad.	<p>N° 1.1: Garantizar los derechos del buen vivir para la superación de las desigualdades, en especial salud, educación, alimentación y vivienda</p> <p>N° 1.3: Promover la inclusión social y económica con un enfoque de género, intercultural e intergeneracional para generar condiciones de equidad.</p>	<p>N° 1.3.1: Extender los servicios de inscripción y cedulação a toda la población.</p> <p>N° 1.3.2: Ampliar la cobertura de servicios públicos y programas de inclusión económica y social, que permitan la satisfacción de las necesidades básicas y aseguren la generación de una renta suficiente, con énfasis en los pueblos y nacionalidades, poblaciones rurales, urbano marginales y en la franja fronteriza.</p>
N° 8: Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la	N° 8.3: Impulsar el conocimiento, la valoración y afirmación de las diversas identidades socioculturales	

interculturalidad	de los distintos pueblos y nacionalidades que conforman el Ecuador, así como la de las y los ecuatorianos que se encuentran residiendo fuera del país, en atención al fortalecimiento de la identidad ecuatoriana.	
N° 10: Garantizar el acceso a la participación pública y política	N° 10.3: Promover la participación política y electoral con equidad en los cargos de elección popular, de designación y en las entidades públicas.	
N° 12: Construir un Estado democrático para el Buen Vivir	<p>N° 12.1: Construir el Estado plurinacional e intercultural para el buen vivir.</p> <p>N° 12.3: Consolidar el modelo de gestión estatal articulado que profundice los procesos de descentralización y desconcentración y que promueva el desarrollo territorial equilibrado.</p> <p>N° 12.4: Fomentar un servicio público eficiente y competente</p> <p>N° 12.5: Promover la gestión de servicios públicos de calidad, oportunos, continuos y de amplia</p>	<p>N° 12.1.1: Establecer unidades en las distintas entidades estatales a fin de que el enfoque plurinacional e intercultural sea parte constitutiva de la gestión pública.</p> <p>N° 12.3.1: Implementar los nuevos modelos de gestión descentrados y descentralizados de los ministerios sectoriales, que permitan garantizar la articulación intersectorial y eviten la superposición de</p>

	cobertura y fortalecer los mecanismos de regulación. Nº 12.6: Mejorar la gestión de las empresas públicas y fortalecer los mecanismos de regulación	funciones entre las carteras del Estado y entre niveles de gobierno.
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Planificación estratégica de la DIGERCIC 2010 – 2013

El objetivo del plan de modernización es reformar el sistema nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación, a través del cumplimiento de tres objetivos específicos:

- Desarrollar un modelo de gestión autosustentable
- Contar con un modelo tecnológico sostenible
- Masificar el modelo de modernización.

El plan de modernización de la DIGERCIC se planificó en dos etapas. La primera de ellas, responde al plan denominado “Piloto – Guayaquil” y la segunda denominada “Masificación – Nacional”.

El “Piloto – Guayaquil” que tuvo lugar en el año 2008, incluyó la compra y remodelación de infraestructura para nuevas oficinas, así como también la estructuración del sistema para un nuevo modelo de operación, atención al usuario y la emisión de la nueva cédula de identidad.

El nuevo documento cuenta con un chip y varios tipos de seguridad, para evitar la falsificación de información. La cédula es más que un documento de identidad, permite por su tecnología instalada, varias opciones de interacción para uso en instituciones públicas y privadas.

Consolidado el plan piloto en la ciudad de Guayaquil se inició la masificación del proyecto para replicar la modernización a nivel nacional, que incluye transformación de la

infraestructura tecnológica y civil, capacitación a los servidores públicos y el proceso de digitalización.

Del diagnóstico institucional, elaborado para la planificación estratégica 2010 - 2013, se evidenció las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, variables que muestran los ejes sobre los que se ejecutó la estrategia de la institución e introdujo cambios progresivos en el desarrollo organizacional, administrativo y tecnológico. Los ejes son:

- Recursos Humanos y procesos administrativos – financieros
- Infraestructura física y tecnológica
- Relaciones Interinstitucionales y financiamiento.

A partir de estos ejes se desarrolló la estrategia integral de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, que incluye la misión, visión, objetivos específicos, estrategias, políticas y modo de ser (Ver anexo N°1).

La planificación institucional del Registro Civil está sustentada en los pilares organizacionales⁴, que a partir de la asignación de recursos financieros y tecnológicos, más la planificación del talento humano y la implementación de procesos, le permite alcanzar las metas en el mediano y largo plazo.

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la DIGERCIC, publicado en agosto del 2008 en el Suplemento del Registro Oficial No. 414, expone los procesos de la institución, resumidos en el mapa de procesos, cadena de valor y estructura orgánica, los mismos que se ordenan y clasifican en función del grado de contribución al cumplimiento de la misión institucional (Ver anexo N° 1).

⁴ Los pilares de una organización son: Visión y Estrategia: modelo estratégico; Estructura y procesos: estatutos orgánicos por procesos, levantamiento de procesos, mejoramiento y manual de procesos; Puestos y empleados: reclutamiento y selección, descripción, valoración y clasificación de puestos, capacitación y desarrollo, remuneraciones, evaluación del desempeño; y Recursos: financieros, tecnológicos y logísticos. (Espín, 2011)

Los procesos para el Registro Civil son:

- a. Procesos Gobernantes. Direccionan a la Institución a largo plazo, con la formulación de políticas, directrices, planes estratégicos y normas que permiten un adecuado funcionamiento
- b. Procesos agregadores de valor. Generan, administran y controlan los productos y servicios destinados a los clientes y permiten cumplir con la misión institucional, constituyen la razón de ser de la institución
- c. Procesos habilitantes. Generan productos y servicios de apoyo o asesoría para viabilizar toda la gestión institucional
- d. Procesos desconcentrados. Generan productos y servicios de manera desconcentrada y directa al cliente usuario.

2.4. Prácticas registrales en América Latina

El Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales (CLARCIEV) es un organismo que reúne a las instituciones de registro civil y de identidad de los países de la región latinoamericana y del Caribe, para el intercambio de experiencias en temas de interés común.

Para el CLARCIEV, la identidad civil es un derecho primordial de todas las personas, pues facilita su protección por parte del Estado y el acceso a servicios básicos, además que fortalece la gobernabilidad democrática. Por ello, es fundamental el fortalecimiento de las instituciones de Registro Civil que garanticen información veraz de la población, generen estadísticas vitales y que sirvan como insumo en el diseño de políticas públicas sociales.

Este organismo nace en el año 2005, cuando los directores de Registro Civil, Identificación y Estadísticas Vitales de Bolivia, Ecuador, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay, acuerdan, a través de la Declaración de Santiago, que sus instituciones deben funcionar y operar de acuerdo a (CLARCIEV, 2009):

- Garantizar la atención a ciudadanos. Se reconoce como requisito esencial la valoración de la dignidad de las personas y sus derechos inalienables
- Brindar accesibilidad a los servicios registrales, especialmente en zonas marginadas de la sociedad
- Otorgar servicios confiables y seguros en colaboración con organismos públicos y privados. Esto apoya el sistema democrático, la seguridad ciudadana y la lucha contra el crimen organizado, los delitos y el narcotráfico
- Seleccionar las mejores soluciones tecnológicas para mayor seguridad en el manejo y conservación de datos
- Modernizar los servicios mediante la incorporación de las Tecnologías de Información
- Destacar la calidad profesional y técnica del personal de la institución y la necesidad de su capacitación permanente.

El objetivo de los registros civiles de la región es lograr el registro universal y la disminución progresiva del subregistro, que es uno de los problemas más evidentes según lo expuesto en los talleres realizados.

Causas del subregistro:

- Difícil acceso a zonas rurales y poblaciones indígenas, lo que provoca que los recursos disponibles sean escasos para atender las áreas
- Alta densidad demográfica que dificulta la cobertura a nivel nacional
- Indiferencia de la ciudadanía por obtener el documento de identidad que es obligatorio y que permite obtener beneficios
- El personal a cargo de las dependencias registrales no poseen capacitación y conocimientos técnicos para la interpretación de normas y técnicas de registro
- Barreras legislativas, por falta de claridad en la normativa legal que responda a la realidad de cada país.

Acciones concretas para minimizar el subregistro y alcanzar el registro universal:

Cuadro N° 4: Prácticas registrales en América Latina

PAÍSES	ACCIONES CONCRETAS
ARGENTINA	<p>Informatización del registro civil, a través de las actas de nacimiento, esta estrategia tiene como finalidad actualizar la gestión del servicio de atención al público, evita el desplazamiento de los ciudadanos al lugar de inscripción, logrando una atención más ágil.</p>
BOLIVIA	<p>Ejecución de campañas gratuitas de registro, a través de brigadas móviles a nivel nacional, acciones que buscan disminuir el subregistro y garantizar el derecho de identidad de los ciudadanos.</p> <p>Se digitalizan las partidas de registro civil y se desconcentran las tareas registrales.</p>
BRASIL	<p>Políticas de inclusión para disminuir el subregistro en zonas denominadas favelas y quilombos con acciones para facilitar el acceso a los servicios de suministros de documentación civil, a través de unidades móviles</p>
COLOMBIA	<p>Implementación de puntos de atención del registro de nacimiento en clínicas y hospitales, así como también la creación de unidades móviles para el registro civil e identificación ciudadana en zonas apartadas y para poblaciones desplazadas.</p> <p>Se destaca el proyecto de modernización tecnológico que busca garantizar la unificación de registros en una base de datos alfanumérica y de imágenes.</p>
CHILE	<p>El Registro Civil, es un ente desconcentrado, con un sistema informático general y unificado para todas las unidades operativas, se tramitan y emiten certificados gratuitos por internet.</p> <p>En materia de subregistro implementa políticas públicas de inclusión social, como las unidades móviles con equipos que están conectados con la base de datos.</p>

ECUADOR	Reforma de toda la plataforma tecnológica e infraestructura física y la reorganización de los recursos humanos. El proyecto busca la identidad digital, es decir la automatización de la información.
PARAGUAY	Para disminuir el subregistro, se han aplicado varias acciones, entre ellas; la instalación de la modalidad de inscripción en las escuelas, campañas masivas de inscripción, creación de cabeceras departamentales para contribuir a la descentralización del Registro Civil. La institución ejecuta el proyecto de digitalización de la información y capacitación a funcionarios para minimizar actos de corrupción.
PERÚ	Se destaca el sistema tecnológico e informático de última generación, que permite la seguridad jurídica en los documentos de identidad, a través de la digitalización de la información.
URUGUAY	Implementación de un sistema de gestión del registro del estado civil a través de la creación de una base de datos digital, única, de todos los actos y hechos de estado civil de las personas
VENEZUELA	Para la disminución del subregistro, el Registro Civil ha aplicado varias acciones, entre ellas; simplificación y gratuidad en todos los trámites de inscripción, jornadas itinerantes de inscripción, colocación de ventanillas de atención en puestos de salud, desarrollo de campañas públicas y automatización de los datos, garantizando la seguridad física y jurídica de los datos

Fuente: (CLARCIEV, 2009)
Elaboración propia

Los países de la región aplicaron estrategias similares para minimizar el subregistro, entre ellas, la implementación de campañas de registro itinerantes con unidades móviles que permiten acercar el Estado a los sectores menos favorecidos y de difícil acceso; convenios interinstitucionales para la interacción con las instituciones involucradas en la actividad registral como son el sector salud y el de educación; y convenios con organismos internacionales para ejecutar los procesos de modernización del sistema de registro civil.

Dentro de las estrategias modernizadoras se encuentran los procesos de automatización de la información, que implica trasladar la información de archivos físicos a

medios informáticos. Esto permite la interconexión de la información y emitir certificados directamente, de forma inmediata y descentralizada desde la base de datos. La implementación de sistemas tecnológicos permite también contar con registros civiles más eficientes que garanticen un registro confiable y evite duplicidad de inscripciones o suplantaciones de identidad.

El proceso de modernización que emprendió el Registro Civil del Ecuador fue reconocido en varios encuentros nacionales e internacionales, inclusive llegó a firmarse acuerdos de Cooperación Interinstitucional, entre varios países, para que Ecuador transmita su experiencia de cambio.

Como se presentó a lo largo del capítulo, el proceso de modernización del Registro Civil se diseñó para cambiar la estructura operativa y administrativa. El eje tecnológico, el talento humano y la infraestructura fueron los pilares del cambio organizacional.

La transformación de la Institución fue evaluada positivamente por la ciudadanía, sin embargo, queda pendiente el análisis sobre la implementación del proceso y cómo esto influyó en la dinámica organizacional.

CAPÍTULO III – ESTUDIO DE CASO

El análisis realizado en el apartado anterior permite identificar que los procesos de reforma institucional, implementados en el Ecuador, buscan modificar las estructuras organizacionales del sector público, a través del diseño y ejecución de políticas orientadas al cambio de leyes, normativas y procedimientos para garantizar el cumplimiento de los principios que guían la administración pública ecuatoriana.

Para responder a la pregunta de investigación y conocer si en los procesos de reforma administrativa, implementados en las instituciones públicas ecuatorianas, se considera a la cultura organizacional como variable para el cambio, se analiza la realidad institucional del Registro Civil, como Estudio de Caso.

Este capítulo presenta en forma sucinta la investigación realizada en el Registro Civil de la ciudad de Quito, a través de un Estudio de Caso que muestra los procesos de reforma institucional y su influencia sobre la cultura organizacional, a través de la aplicación de varias técnicas y herramientas de investigación.

3.1. Metodología de Investigación

3.1.1. Tipos y métodos de Investigación utilizados

Esta es una investigación de tipo exploratoria y descriptiva. En una primera aproximación, la investigación es exploratoria puesto que permite identificar variables iniciales, con el propósito de examinar un problema o situación poco estudiada.

Es descriptiva, porque busca describir los hechos sobre el proceso de modernización del Registro Civil. No se reduce a la simple recolección de datos, sino que se acompaña con el análisis e interpretación imparcial de los mismos (Espinosa, 1989, pág. 73).

Tanto la investigación exploratoria como la descriptiva buscan responder si el proceso de modernización del Registro Civil, implementado en el año 2010, produjo efectos sobre la cultura organizacional.

La investigación se acompaña del Estudio de Caso, como método científico que permite, a través de una secuencia lógica de pasos, comprobar el supuesto de investigación. El método de Estudio de Caso es una estrategia que puede ser aplicada para los estudios de administración pública. El objetivo es estudiar a profundidad una unidad de análisis específica, tomada de un universo poblacional (Bernal, 2006, pág. 116).

La unidad de análisis es el Registro Civil de la ciudad de Quito, tanto la oficina matriz como la agencia Turubamba. Se concibe a la institución como un sistema integrado, interdependiente e interrelacionado que tiene como característica fundamental el proceso de modernización.

El estudio de caso, como método de investigación involucra en su desarrollo, tanto el enfoque cualitativo como cuantitativo:

“el método de estudio de caso no es una técnica particular para conseguir datos (como la entrevista), sino una manera de organizar éstos con base de alguna unidad escogida (...) se pueden emplear todas las técnicas que utilice otro modo de organización: entrevistas, encuestas, informes, documentos, cartas, etc. (Goode y Hatt, cit. Por Arzaluz, 2005).

3.1.2. Enfoques y técnicas de investigación seleccionados

El estudio de Caso para el Registro Civil emplea un enfoque mixto, es decir, la combinación del enfoque cualitativo y cuantitativo.

3.1.2.1. Enfoque cualitativo

Se basa en métodos de recolección de datos sin mediciones numéricas. Utiliza la descripción y la observación. El objetivo es conocer y comprender la realidad social como fruto de los procesos históricos, vistos a partir de diversas lógicas de los protagonistas de dicha realidad (Galeano, 2004, pág. 24).

La investigación centra su análisis en la comprensión del comportamiento de los servidores públicos del Registro Civil para describir y analizar cómo reaccionan y se

adaptan al proceso de cambio con el nuevo modelo de gestión. Por tanto se pretende conocer una realidad social en base de percepciones de los actores involucrados.

3.1.2.1.1. Técnicas de investigación empleadas

Las técnicas empleadas dentro del enfoque cualitativo para el levantamiento de información en el Registro Civil son entrevistas, observación, investigación bibliográfica y documental.

3.1.2.1.1.1. Entrevista

La entrevista es una técnica de la investigación social que permite la recolección de información, que se obtienen a través de una conversación entre dos o más personas, y que con anterioridad, y de acuerdo a objetivos particulares se definió un esquema de preguntas.

Es importante la clasificación y selección de participantes que son clave para el levantamiento de información, es decir, quienes puedan aportar con datos, opiniones, percepciones, motivaciones y conocimiento sobre el tema.

Selección de participantes para levantamiento de información:

En la investigación se consideró, para la recolección de información, la participación de directivos y mandos medios de la institución; servidores públicos de nombramiento y servidores públicos de contrato; y especialistas externos en cultura organizacional.

La muestra se compone por un total de veinte y seis participantes, los mismos que fueron seleccionados por su experiencia y conocimiento del proceso de modernización del Registro Civil. Aproximadamente el 80% de los participantes forman parte de la institución, el 16% son servidores públicos externos que conocen sobre cultura organizacional y el 4% a consultores externos.

Las entrevistas diseñadas fueron semiestructuradas, es decir, que se partió de un cuestionario previamente establecido, y en relación a las respuestas dadas se pudo plantear nuevas interrogantes para indagar aún más sobre el tema de análisis.

En este sentido se desarrolló cinco cuestionarios, cada uno de ellos contiene una batería de preguntas, de acuerdo al perfil de los entrevistados (Ver anexo N°2).

Cuadro N° 5: Perfil de entrevistados y objetivos de investigación

Perfil de entrevistados	Cantidad participantes seleccionados	%	Institución	Objetivo de entrevistas
Personal directivo y mandos medios	7	26,92	Registro Civil	Identificar los aspectos más relevantes del proceso de modernización y su incidencia sobre la cultura organizacional
Personal de nombramiento	9	34,61	Registro Civil	
Personal de contrato	5	19,23	Registro Civil	
Servidores públicos relacionados con administración pública y cultura organizacional	4	15,39	SENPLADES Y SNAP	Determinar la postura oficial de las instituciones públicas a cargo de los procesos de reforma y la importancia de la cultura organizacional en su implementación
Consultor externo sobre cultura organizacional	1	3,85	Great Place to Work	Identificar las variables más importantes en el análisis de cultura organizacional en el sector público
Total	26	100,00		

Fuente: Elaboración propia

3.1.2.1.1.2. Observación

La observación es otra de las técnicas para la recolección de datos. En esta, el investigador se encuentra físicamente en el lugar de los hechos. Para Heinemann (2003), la observación científica es “la captación previamente planeada y el registro controlado de datos con una determinada finalidad para la investigación, mediante la percepción visual o acústica de un acontecimiento”.

La observación realizada en la Institución fue de tipo no participante, ya que el investigador asumió un rol ajeno a la realidad observada, distante y alejado de la acción.

El objeto o caso observado, desarrollado durante el levantamiento de información, fue el proceso de “Aplicación del proyecto de medición de clima laboral y cultura organizacional”⁵. El objetivo de la observación fue identificar la participación activa y el involucramiento de las autoridades, en el análisis de la cultura organizacional. Este proceso se cumplió a través de un registro de observación (Ver anexo N°2).

3.1.2.1.1.3. Investigación documental y bibliográfica

La investigación documental permitió analizar la información disponible sobre el Registro Civil.

Cuadro N° 5: Clasificación de Investigación documental

Investigación documental			
Fuentes:	Archivos públicos		Archivos Estadísticos
Tipo de documentos:	Documentos oficiales	Documentos administrativos	Documentos estadísticos
	Constitución 2008. Plan Nacional del Buen Vivir. Decretos ejecutivos.	Documentación interna (oficios). Plan Estratégico Institucional 2010-2013. Plan de Modernización. Modelo de Gestión.	Resultados estadísticos sobre medición de la satisfacción del usuario.

Elaboración Propia

La investigación bibliográfica es el levantamiento de información secundaria y consiste en la búsqueda de material bibliográfico, trabajada con anterioridad. Las fuentes pueden ser libros, revistas especializadas, periódicos, entre otros.

Las fuentes bibliográficas consultadas para la investigación fueron textos académicos, como sustento teórico de la investigación, revistas institucionales sobre la

⁵ La Secretaría Nacional de la Administración Pública, SNAP, se encuentra en la implementación del proyecto: “Medición de clima laboral y cultura organizacional” para diez y seis instituciones públicas consideradas prioritizadas, a nivel nacional, dentro de ellas, se encuentra el Registro Civil. El proyecto tiene como objetivo generar una línea base para contar con indicadores de clima y cultura organizacional y posteriormente diseñar planes de acción de mejora.

rendición de cuentas del Registro Civil y periódicos del país con las principales noticias de la institución.

3.1.2.2. Enfoque cuantitativo

En este enfoque se utilizó principalmente la recolección y el análisis de los datos para comprobar hipótesis establecidas con anterioridad. Su fundamento se encuentra en la medición numérica, la tabulación y el uso de estadística. Los estudios cuantitativos definen, miden y analizan variables (Gómez, 2006, pág. 59).

En la investigación se realizó el análisis estadístico de datos de la encuesta realizada a los servidores públicos a nivel nacional del Registro Civil el último trimestre del año 2012, la misma que se encontró tabulada por provincias y no procesados los resultados.⁶

La encuesta aplicada contiene cuatro bloques temáticos que buscan medir el clima laboral y cultura organizacional, con un total de 52 enunciados, para que los servidores públicos califiquen los mismos, según su opinión (Ver anexo N° 2).

Las escalas de medición permiten transformar aspectos cualitativos en variables o datos cuantitativos, mediante el soporte de procesos de análisis estadísticos. Las escalas pueden ser de tres tipos: nominal, ordinal y de intervalo (De Andrade & Lakatos, 2002, pág. 115).

La encuesta fue diseñada en base a una escala de intervalo de tipo Lickert, que establece varios enunciados para identificar el grado de acuerdo o desacuerdo de cada participante sobre una categoría de estudio relacionada con el tema de investigación.

⁶ De la información obtenida por el departamento de Talento Humano del Registro Civil, el diseño de las encuestas fueron aplicadas en el último trimestre del año 2012, por la consultora Ekos y se desconoce porque no se concluyó con la presentación de informes sobre los resultados obtenidos, principalmente por la salida del personal a cargo, de modo que no es posible precisar el universo poblacional, la estrategia y tamaño de la muestra, y el margen de error sobre los cuales se diseñó la encuesta. A partir de los resultados encontrados y tabulados se procedió con el procesamiento de la información reduciendo la escala de valoración de diez a tres opciones de respuesta.

3.2. Presentación de los resultados del estudio de caso

Para la presentación de los resultados de investigación, a través del desarrollo del método de estudio de caso y con las diferentes técnicas empleadas, es fundamental definir categorías de análisis que permitan responder a la pregunta de investigación.

Es interés del presente estudio abordar los procesos de reforma institucional y su incidencia sobre la cultura organizacional. Para Allaire y Firsirotu (1992), la organización tiene tres componentes que permiten diseñar un esquema conceptual de cultura organizacional: el sistema socioestructural, sistema de empleados particulares y sistema cultural.

Bajo esta conceptualización, los procesos de cambio en cualquier organización deben ser transversales en los tres componentes, de modo que el análisis de los mismos, más el análisis de la construcción de la cultura organizacional, se constituyen en las categorías de estudio.

3.2.1 Cambio en el sistema socioestructural y sistema de empleados particulares

El cambio es la modificación del estado actual de las cosas que influyen en las estructuras, patrones de conducta, normas y reglamentos organizacionales.

El sistema socioestructural y de empleados particulares hace referencia a las estructuras, estrategias, políticas, procesos, objetivos y metas formales, procesos de reclutamiento y selección de personal.

Bajo esta categoría de análisis, el Registro Civil ejecutó su proceso de modernización del año 2010, a la luz de tres los ejes de cambio: tecnológico, infraestructura y talento humano; paralelamente se implementó procesos institucionales.

En la metodología de investigación se diseñaron entrevistas para comprender la percepción de los servidores públicos en torno al proceso de modernización de la institución, relacionado con el conocimiento sobre la crisis y diagnóstico institucional, los

ejes e implementación del cambio, las principales barreras y el papel de la comunicación interna.

Las entrevistas fueron diseñadas de acuerdo a cada perfil del entrevistado, correspondiente a siete directivos, nueve servidores de nombramiento y cinco servidores públicos de contrato.

La crisis institucional percibida por los servidores públicos y el inicio de la modernización

Sobre la crisis institucional, antes del proceso de modernización, todos los entrevistados coinciden y puntualizan los principales problemas de la entidad, que responden entre otros factores al escaso apoyo gubernamental, falta de inversión pública, injerencia política, escasa seguridad en sistemas informáticos, actos de corrupción, débiles políticas para el desarrollo del personal, imagen institucional precaria y mal trato en el servicio público a los ciudadanos.

La percepción de directivos y servidores públicos, en general sobre la reforma, es positiva, hay conciencia de cambio. Indican que fue un proceso necesario para que se mejore la institución. Destacan el posicionamiento externo de una imagen renovada con el mejoramiento de los sistemas tecnológicos, la adquisición y mejoramiento de infraestructura y espacios físicos, así como en el incremento de la satisfacción de los usuarios. En aspectos internos, mostraron la capacitación y tecnificación del personal.

Hablar de modernización para los servidores de carrera administrativa significa haber logrado lo que aspiraban años atrás. “Siempre veníamos peleando por la modernización, pero los gobiernos de turno no escuchaban nuestras demandas, el cambio ha sido importante para mejorar la percepción de la ciudadanía y ahora nos sentimos orgullosos de trabajar en Registro Civil”

A pesar que el personal de nombramiento evalúa el proceso de modernización como positivo, en una primera instancia, también manifiesta las consecuencias negativas que tuvo para ellos.

Sobre la experiencia vivida del personal de nombramiento, en su totalidad expresaron que la noticia fue alentadora, porque finalmente se daba importancia a una de las instituciones que tiene mayor relevancia en la vida de los ecuatorianos, porque se garantiza un derecho ciudadano, como es la identidad. Sin embargo, los rumores y cambios inmediatos generaron temor e incertidumbre, por la estabilidad laboral y la recategorización de sueldos, según dicen.

Temores que tres años después siguen vigentes, por el Decreto Ejecutivo N° 813 sobre la desvinculación del personal de nombramiento, que se da en algunos casos por decisión propia de los servidores, pero en otros son las autoridades y jefes inmediatos que estiman el momento en que deben salir. Esto, manifiestan, es un temor permanente, porque pueden quedarse sin trabajo y sin sustento para su hogar.

El distributivo del personal del Registro Civil, para la agencia matriz y Turubamba, evidencia un incremento en la cantidad de personal de contrato y disminución del personal de nombramiento. Para el año 2010 los empleados de carrera administrativa alcanzaban el 40,3% y para marzo de 2013 son el 22,7%, mientras que los empleados de contrato se incrementaron del 59,7% al 77,3%.

Cuadro N° 6: Comparativo de personal de nombramiento y de contrato

Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación Agencia Matriz y Turubamba Años 2010 – 2013					
Años	Personal de nombramiento	Personal de Contrato	Total Personal	% Personal de nombramiento	% Personal de contrato
2010	217	321	538	40,3	59,7
2011	228	369	597	38,2	61,8
2012	175	567	742	23,6	76,4
2013	171	581	752	22,7	77,3

Fuente: Distributivo de Personal de DIGERCIC
Elaboración propia

Estos temores generan frustración en los servidores de nombramiento, pues sienten que son desvalorizados, al dar juicios de valor negativos por su trabajo, ya que los generalizan como corruptos, por parte de las mismas autoridades, que no dan respuesta a

sus inquietudes de estabilidad laboral y el incremento de sueldos, que por más de diez años permanecen congelados.

Sobre los ejes y el proceso de implementación

Al preguntar a los directivos sobre los ejes del plan de modernización, todos fueron enfáticos y explicaron que son tres los pilares del cambio: aspectos tecnológicos reflejados en la nueva cédula de identidad que disminuye la vulnerabilidad de los datos y garantiza su seguridad; mejoramiento de la infraestructura y espacios físicos para una mejor atención al usuario; y el desarrollo de talento humano vinculado al ingreso de personal nuevo y procesos de capacitación. Para el área de planificación institucional se destaca un elemento adicional que son los procesos, que al momento cuentan con macroprocesos y trabajan en el levantamiento de subprocesos.

Sobre la implementación de los ejes de la modernización, los directivos coinciden, en su mayoría, que el proceso respondió de acuerdo a la planificación. Se implementaron de forma paralela los tres pilares antes mencionados, acompañados de un fuerte y sólido proceso de socialización para todos los servidores públicos, por parte de las autoridades.

Algunas barreras evidenciadas

En cuanto a las barreras encontradas en la reforma institucional, aparecen dos posturas contradictorias, la de directivos y la de funcionarios de nombramiento. Sin embargo, directivos y funcionarios coinciden en que todos los procesos de cambio generan resistencia en los servidores públicos, porque se modifica el equilibrio de las cosas. Generalmente, esta resistencia ocurre porque los cambios y nuevos objetivos institucionales no están correlacionados con los objetivos individuales.

Para los directivos, la principal barrera fue el rechazo y la actitud negativa del personal de nombramiento, en parte por el temor generado por la introducción de nuevas tecnologías y procesos, que modificaban la forma de hacer el trabajo y, ante el

desconocimiento, los funcionarios se sentían amenazados y con incertidumbre por su estabilidad laboral.

Ante esta barrera, los directivos responden que se trabaja en capacitaciones para los funcionarios, de modo que puedan adquirir nuevos conocimientos y destrezas para el desempeño de sus actividades.⁷

Cinco directivos aseguran que junto al proceso de capacitación, la comunicación interna permitió ejecutar e implementar el plan de modernización. Esto disminuyó las barreras encontradas, ya que en su momento las autoridades socializaron el proyecto a nivel nacional, enfocándose en evidenciar el antes y el ahora institucional. Dicen que en ese espacio se compartieron las experiencias del personal antiguo con el nuevo.

Para los dos directivos restantes, la comunicación interna es débil, ya que al hablar de un proceso de fortalecimiento institucional, el área de comunicación también tuvo que reestructurarse paralelamente con la implementación del proyecto. Por tanto, las decisiones que se tomaron en su momento se socializaron únicamente a nivel directivo.

Por su parte, los servidores de nombramiento manifestaron que la falta de comunicación generó incertidumbre, porque se desconocía el procedimiento que se iba a implementar y la garantía de estabilidad de sus puestos de trabajo.

Indican que junto con el anuncio de modernización, los rumores de pasillo no se hicieron esperar. Se hablaba que todo el personal antiguo saldría y que empezaría la compra de renuncias.

⁷ Sobre indicadores para conocer la cantidad de capacitaciones dadas al personal, el área de talento humano no cuenta con registros detallados de la cantidad y tipo de capacitaciones realizadas en los últimos años por tipo de servidor, sin embargo, se tiene conocimiento general sobre las temáticas impartidas, entre ellas: Certificación e-learning de Competencias de Servicio al usuario, Capacitación en temas como Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación, Procedimientos Sistema Magna, Calidad de Servicio al Usuario, Capacitaciones para reforzar conocimientos en procesos de Identificación y Cedulación, formación de Capacitadores Internos en Procesos Agregadores de Valor y Capacitación en Procesos específicos de Identificación Humana.

El proceso generó malestar en los trabajadores de nombramiento, pues consideraban que no pudieron acceder a las nuevas políticas de desarrollo profesional dentro de la institución, ya que fueron relegados a funciones de archivo y no participaron en los procesos de capacitación. Para este personal, las inquietudes no fueron tomadas en cuenta, porque en este proceso no hubo socialización, todas las dudas aún se mantienen y el malestar generado a nivel interno es permanente. Sienten que fueron generalizados y categorizados como corruptos.

Sobre el proceso de desvinculación del personal, los servidores de nombramiento reconocen que hubo gente que debía salir, porque habían adquirido mañas que perjudicaban la imagen institucional, sin embargo, en este proceso también salió gente que no debía.

El Director de Talento Humano reconoce que, lamentablemente, existe generalización del personal antiguo como elemento nocivo, porque por muchos años fueron estigmatizados por actos de corrupción. Sobre la desvinculación del personal asegura que “cuando se quiere que una manzana podrida caiga del árbol, se sacude todo el árbol y entre ellos caen ramas y hojas, es el riesgo que se debe correr en estos procesos”.

El papel de la comunicación interna

Durante las entrevistas fue evidente la importancia de la comunicación interna en el proceso de modernización. Una comunicación eficiente contribuiría a disminuir la resistencia generada en los trabajadores. Sin embargo, la comunicación del Registro Civil, se percibe como débil, en proceso de fortalecimiento.

Para Ritter (2008) la comunicación interna de la organización es clave, cuando ésta logra identificar a las audiencias, al público interno, e informa sobre lo que se desea y como se desea saber. La participación es fundamental, no solo para conocer lo que ocurre, sino para la creación de espacios de discusión que faciliten al personal ser parte de los procesos de cambio.

Bajo esta premisa, se puede concluir que la comunicación en el Registro Civil es una herramienta para mejorar la imagen y el posicionamiento externo de la institución ante la ciudadanía, sin embargo a nivel interno la comunicación es de tipo informativa y no participativa.

Si se buscan cambios en el nivel de creencias y valores, la comunicación, a través de la persuasión, debe ser considerada como un instrumento que permita modificar la actitud. En este sentido, la credibilidad del emisor, el contenido de la información, el sentido de oportunidad, el tono y la posibilidad de retroalimentación, juegan un papel primordial a la hora de tratar de cambiar actitudes disfuncionales para la organización (Ritter, 2008).

Puntualmente, el director de Talento Humano señala que cuanto ingresó a la institución no sintió las campañas de comunicación. No se realizaron trabajos sobre imagen institucional que permitieran generar sentido de pertenencia de los empleados con la institución. Indica que existieron esfuerzos comunicacionales, pero estos no generan impacto, puesto que se realizaron de manera aislada y sin un enfoque estratégico.

Los inadecuados canales formales de comunicación originaron el incremento de rumores organizacionales, que si bien son parte del sistema comunicacional, estos superarán a la información oficial, con el consiguiente malestar entre los empleados por la falta de información oportuna sobre cuestiones particulares, por ejemplo, su estabilidad laboral e incremento salarial.

Estos hallazgos en materia de comunicación interna permiten describir un problema de tipo cultural, en la forma en que transmite y socializa el mensaje. Si bien los canales pueden ser los apropiados, el problema podría estar en la habilidad gerencial y el proceso de interacción, que están estrechamente vinculados a las actitudes del personal.

3.2.2 Cambio en el sistema cultural

Para Allaire y Firsirotu (1992) el sistema cultural reúne aspectos expresivos y afectivos de la organización en un sistema colectivo de significados simbólicos. Este

sistema tiene la influencia de la sociedad que lo rodea, el pasado organizacional y factores de contingencia.

En lo que se refiere al conocimiento de cultura organizacional, no existe una definición única y compartida, la conceptualización es diversa. De los siete directivos entrevistados, tres de ellos consideran que la cultura es el esqueleto organizacional que permite el desarrollo de los procesos institucionales, con valores y principios que generan un determinado pensamiento del servidor público sobre la institución.

Para la Directora de Comunicación Social, la cultura es el ambiente que se logra internamente. Es la conciencia de los funcionarios que pertenecen a una institución y sobre ésta conocen sus principios orientadores de gestión. Los tres directivos restantes, no definen la cultura organizacional y consideran que éste tema lo maneja, exclusivamente, el área de Talento Humano.

Sobre las variables más importantes de cultura organizacional, solo el Director de Talento Humano indica que son los hábitos, costumbres y formas que tienen los servidores públicos dentro de la institución, el resto de directivos no indican cuáles son.

A la pregunta de si conocen la percepción de directivos anteriores del Registro Civil, sobre la cultura organizacional, todos coinciden que la institución carecía de planificación, objetivos, comunicación y recursos económicos. Consecuentemente, el personal trabajó por muchos años desmotivado, mal pagado, en malas condiciones laborales, encontrándose vicios de corrupción y sin conciencia de servicio para la ciudadanía.

Tras el proceso de modernización, para los directivos, los cambios de la cultura organizacional son evidentes, positivos y palpables en toda la institución. Hay una conciencia de servicio público y la gente se encuentra más comprometida. Existe un cambio de mentalidad y se reconoce el plan de carrera institucional que les permite, de acuerdo al perfil, desarrollarse en áreas de su interés.

Para el Director del área de Desarrollo Organizacional, hay un cambio de cultura en la atención a los ciudadanos, enfatizándose en la renovada imagen institucional, sin embargo, en aspectos internos se mantiene la burocracia, porque la gente se apega mucho a la norma, lo que impide un desarrollo adecuado de los procesos. En este sentido, considera que hay algunas cosas por mejorar.

Al preguntar a los directivos sobre los planes y proyectos de mejoramiento de cultura organizacional, las posturas son variadas. Dos de los entrevistados desconocen sobre el tema, consideran que talento humano trabaja en algunos proyectos. El resto de directivos indican que se desarrollan programas puntuales como la capacitación del personal, el diseño de manuales de puestos, inversión en consultorías sobre clima laboral y proyectos que ayudan a construir cultura organizacional.

El Director de Talento Humano enfatiza la inexistencia de proyectos macro para trabajar en la variable cultural de la institución. Dice que existen propuestas aisladas, que modifican ciertos patrones, sin embargo, al carecer de sentido estratégico no permite diseñar una estructura sólida y de largo plazo.

A través de la observación, al proyecto de medición de clima laboral y cultura organizacional, desarrollado por la SNAP, se puede determinar que las máximas autoridades de la institución no priorizan la implementación del proyecto. Esto se evidencia, principalmente, en la asignación de actividades exclusivamente a personal operativo que rota de puestos. Esto impide la continuidad y efectividad en la implementación.

De la misma manera, esta situación es percibida por el Director de Talento Humano, quien reconoce que no existe apropiación sobre la cultura organizacional por parte de las máximas autoridades, pero que actualmente, se da la importancia que merece el tema. “Lamentablemente, nos desgastamos en el día a día, y no se piensa en la proyección de cómo la gente puede estar mejor”.

3.2.3. Cultura organizacional modificada

Si bien la institución no desarrolla proyectos macro para modificar la cultura organizacional, los directivos entrevistados puntualizan un cambio de cultura, porque ahora los servidores públicos están motivados, capacitados, con reglas claras y entienden que el servicio es para la ciudadanía. Sumado a esto, está la implementación de indicadores de medición de satisfacción del usuario para el área operativa, que se orienta hacia una cultura de resultados.

De los resultados obtenidos en la encuesta realizada en la institución, para medir el clima laboral y cultura organizacional, el último trimestre del año 2012, por la consultora Ekos, se determina que, aproximadamente, el 50% de los encuestados consideran que existe un mejoramiento tanto en la imagen externa, como en la gestión interna.

En lo referente a los retos y al cambio de imagen positiva de la institución, los encuestados se encuentran, aproximadamente en un 62%, totalmente de acuerdo con los enunciados que fueron presentados. A continuación se detalla la información procesada.

Cuadro N° 6: Retos de la institución e imagen externa

Preguntas	Totalmente en desacuerdo (1)		Medianamente de acuerdo (2)		Totalmente de acuerdo (3)	
El Registro Civil actual está enfocado a la satisfacción del ciudadano	33	9,73	74	21,83	232	68,44
Cómo calificaría el nivel de honestidad de los servidores en general	27	7,61	97	27,32	231	65,07
Cómo calificaría el nivel de honestidad de las autoridades de la institución	31	9,20	84	24,93	222	65,88
El Registro Civil actual está listo para responder a los retos actuales	37	10,63	113	32,47	198	56,90

Fuente: Tabulación de la DIGERCIC
Elaboración propia

Sobre los procesos internos de la institución, los encuestados manifiestan, en un 50%, estar totalmente de acuerdo con la planificación y ejecución de la gestión y de los procesos del Registro Civil.

Cuadro N° 7: Planificación y procesos internos.

Preguntas	Totalmente en desacuerdo (1)		Medianamente de acuerdo (2)		Totalmente de acuerdo (3)	
En general la mayor parte de las tareas están planificadas correctamente	53	15,32	115	33,24	178	51,45
El Registro Civil está bien dirigido en sus procesos operativos	49	13,88	121	34,28	183	51,84
Los tiempos marcados para la realización de una tarea son realistas y oportunos	33	9,68	120	35,19	188	55,13

Fuente: Tabulación de la DIGERCIC
Elaboración propia

Los enunciados sobre la comunicación interna, evidencian que existe fortalecimiento en los procesos comunicacionales. Un 56,5% los encuestados se encuentran totalmente de acuerdo con esto.

Cuadro N° 8: Comunicación Interna

Preguntas	Totalmente en desacuerdo (1)		Medianamente de acuerdo (2)		Totalmente de acuerdo (3)	
Está usted bien informado respecto a los objetivos y la estrategia del Registro Civil	30	8,55	152	43,30	169	48,15
Recibe información de las actividades y eventos del Registro Civil con la frecuencia adecuada	37	10,36	110	30,81	210	58,82
Habitualmente recibe información sobre el desempeño de su puesto de trabajo	23	6,41	92	25,63	244	67,97
Se siente usted informado de los principales problemas del Registro Civil	42	11,93	121	34,38	189	53,69

Fuente: Tabulación de la DIGERCIC
Elaboración propia

Respecto a la opinión de los encuestados sobre el área de Talento Humano y el rol que tiene en el mejoramiento del clima laboral, un 49% de los encuestados se encuentran totalmente en desacuerdo.

Cuadro N° 9: Rol del área de Talento Humano

Preguntas	Totalmente en desacuerdo (1)		Medianamente de acuerdo (2)		Totalmente de acuerdo (3)	
Si pudiera me cambiaría a otro lugar para trabajar	215	60,22	97	27,17	45	12,61
Recursos Humanos me apoya en mi formación	179	50,28	112	31,46	65	18,26
Recursos Humanos es un buen vínculo entre los empleados y las autoridades	143	39,94	128	35,75	87	24,30
Recursos Humanos apoya para mejorar el clima organizacional dentro del Registro Civil	173	48,87	113	31,92	68	19,21

Fuente: Tabulación de la DIGERCIC
Elaboración propia

De la información procesada y las entrevistas realizadas, se percibe que el cambio es positivo, tanto para el mejoramiento de la imagen externa como interna. Los resultados permiten concluir que la reforma está orientada a modificar la estructura institucional a través del cambio de normativa e implementación de nuevos procesos.

Sin embargo, nuevamente, se comprueba que la transformación de la organización no incluye en su planificación el cambio de elementos culturales. Podría deducirse que el tema no fue socializado ni empoderado por parte de las máximas autoridades.

Para la empresa consultora Great Place to Work, desde su experiencia, la razón por la que no se evidencia la construcción de una cultura organizacional, paralelamente con la reforma, responde a la realidad organizacional. Es decir, que ante una decisión de cambio, las organizaciones atraviesan etapas de turbulencia con procesos caóticos y desordenados, para ello se destina una cantidad importante de recursos financieros, con el objetivo de consolidar una nueva estructura institucional en términos administrativos y financieros. Sólo cuando el esfuerzo realizado sea exitoso pasan a un segundo nivel y buscan la construcción de patrones culturales.

3.2.4. Análisis general de resultados

Las entrevistas realizadas muestran que el proceso de modernización de la institución es conocido por todos los servidores públicos, tanto de carrera administrativa como por el personal de contrato y por los altos directivos. Los tres niveles planificados del cambio de infraestructura, tecnología y talento humano fueron citados por los entrevistados.

Para el área de Planificación y Subdirección General se añade, paralelamente, la implementación de procesos, como elemento generador de valor para la institución.

De igual manera se reconoce, mayoritariamente, la importancia y necesidad de reformar la institución que garantiza la identidad de los ciudadanos; ente que por varios años se catalogó como corrupto e ineficiente.

En lo referente al proceso de cambio, se concluye que éste se implementó con un enfoque vertical, de arriba hacia abajo. Es decir, las decisiones se tomaron desde la alta dirección y no se evidenció un proceso de participación y socialización hacia los niveles medios y operativos.

Además de esto, la percepción del cambio no es igual para todos los involucrados. Los directivos consideran que el proceso se ejecutó de acuerdo a lo planificado y con la participación, capacitación y solución de conflictos e inquietudes de todos los empleados, logrando un mix entre el personal nuevo y antiguo.

De este elemento, surge la oposición del personal de carrera administrativa, quienes consideran, de manera general, que el cambio es positivo para la institución, sin embargo, la etapa de implementación genera inconformidad e incertidumbre por la estabilidad laboral. Esto crea un ambiente de trabajo desfavorable que responde principalmente a la categorización generalizada de que todos los empleados antiguos son corruptos y deben salir de la institución. Esta situación empeora si se suma la falta de capacitación y exclusión de los procesos de desarrollo profesional.

A pesar de las diferentes posturas sobre cambio, es evidente que la reforma favoreció la implementación de medidas que mejoran la administración de la institución, tal es el caso del diseño de procesos, digitalización de la información, implementación de nuevas tecnologías y de seguridad, entre otras.

El análisis muestra el desconocimiento sobre cultura organizacional. Se evidenció que a nivel directivo no existe una socialización del tema y que, para algunos directivos, esto es competencia exclusiva del área de Talento Humano. Para otros, la cultura es el ambiente o clima laboral y para un tercer grupo es el esqueleto institucional compuesto por valores, principios y hábitos que permiten el desarrollo organizacional.

Conceptualmente, la cultura organizacional está compuesta por variables estructurales, de personal y culturales. Al analizar el proceso de modernización que emprendió el Registro Civil en el año 2010, se concluye que tuvo impacto y generó cambios sobre los procesos administrativos y tecnológicos. Sin embargo, no se refleja la intención de modificar patrones culturales.

Sobre los programas diseñados por la institución, para modificar la cultura organizacional, los directivos entrevistados, consideran que uno de los elementos más importantes es el desarrollo del personal a través de los proyectos de capacitación y formación. Es evidente que estos elementos corresponden a la variable de personal y que si bien contribuyen a modificar la cultura organizacional, no constituyen una variable específica cultural, sino que corresponde a factores estructurales como las normas y estrategias de personal.

Podría deducirse que tras la implementación de los cambios, el Registro Civil busca desarrollar mecanismos de control y evaluación de gestión, a través de indicadores de satisfacción de usuarios. La introducción de este nuevo modelo de gestión podría enfocarse a la construcción de una cultura orientada a la productividad y a resultados.

CONCLUSIONES

En los últimos años, las instituciones públicas del Ecuador enfrentan procesos de cambio y reforma institucional, a través de la modernización de sus estructuras. Estos cambios responden al nuevo paradigma de administración pública, que a nivel mundial empezó a difundirse a inicios de los años ochenta.

En un primer momento, este paradigma fue asociado a las prácticas neoliberales que persiguen la reducción del aparato estatal y la introducción de prácticas del mercado en las instituciones públicas, basados en los principios de eficiencia y productividad.

Posteriormente, surgen nuevas prácticas y este paradigma busca la eficiencia del Estado y sus instituciones, a la vez que garantiza la participación activa de los ciudadanos en las actividades públicas, así como también en la dotación de herramientas para el control social, es decir, que se configura una nueva relación entre el Estado y la sociedad.

Uno de los elementos centrales que diferencia a los dos enfoques de la nueva administración pública, es el papel que juega el ciudadano. Para la corriente neoempresarial, el ciudadano es un cliente que tiene la capacidad de decidir el proveedor de los servicios públicos, mientras que para la corriente neopública el usuario es un ciudadano que tiene derechos en la participación política y pública.

De estos enfoques de nueva gestión pública surge el modelo de reforma, sobre el cual los Estados deciden su reconfiguración. A partir de estos enfoques, se puede encontrar Estados más orientados a prácticas neoliberales o Estados centrados en los ciudadanos.

Del mismo modo, se encuentran reformas de dos tipos: reforma del Estado, donde se reconfigura las relaciones con la sociedad; y reforma administrativa del Estado que corresponden a los cambios en las estructuras de las organizaciones públicas y que por sí solas no constituyen una reconfiguración del rol del Estado en la sociedad.

El Ecuador fundamente la Reforma Democrática del Estado en la reestructuración de la Función Ejecutiva bajo un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, para lograr una mejor coordinación entre los diversos entes públicos.

La reforma del Estado, los preceptos constitucionales y los lineamientos del Plan Nacional del Buen Vivir, promueven la introducción de procesos de modernización, para garantizar los principios de la administración pública.

La Secretaría Nacional de la Administración Pública es la institución rectora en el diseño de políticas, metodología y herramientas para el mejoramiento de la eficiencia de la administración pública central.

Entre las herramientas desarrolladas por la SNAP, para dar cumplimiento a los principios de la administración pública, se encuentran la implementación de planificación estratégica, gestión de procesos, proyectos y planes, implementación del modelo de gobierno por resultados, gestión del talento humano, gestión del cambio de cultura organizacional, gobierno electrónico, entre otras, que deben implementarse en todas las instituciones de la Función Ejecutiva.

En este contexto, se analiza la reforma administrativa del Registro Civil, como una de las instituciones emblemáticas en la ejecución de un plan de modernización, bajo tres pilares fundamentales: mejoramiento de infraestructura y tecnología, gestión de procesos y talento humano y relaciones interinstitucionales.

La historia del Registro Civil refleja la crisis institucional, en general de los entes públicos, caracterizada por la ineficiencia en el manejo de recursos públicos, injerencia política, escasa planificación, débil gestión administrativa, funcionarios corruptos, mal trato a los ciudadanos, escasa inversión pública, por citar algunas de las características generales de los organismos públicos.

Con la redefinición del papel del Estado en la sociedad ecuatoriana, se dio impulso a los procesos modernizadores. A través de un Decreto Ejecutivo se declara en emergencia al Registro Civil. Con una inversión inicial de \$ 103.730.690 se ejecuta el plan de reforma administrativa.

Los principales cambios realizados en la gestión de la institución, a través del diseño de procesos, cambios en el personal, implementación de nueva tecnología, adquisición y mejoramiento de infraestructura y modificación de reglamentos internos no permiten consolidar, a la fecha, una nueva cultura organizacional. Al momento se observa desinterés por parte de las máximas autoridades en trabajar de manera estratégica la variable cultural.

Podría este desinterés, asociarse con la falta de conocimiento por parte de las máximas autoridades, que enfocan todos los esfuerzos y recursos en la implementación de cambios a nivel normativo y de procedimientos, que efectivamente logran modificar la realidad organizacional, disminuyen los vicios de corrupción, mejoran en la atención a los ciudadanos y aseguran mayor protección a los datos de identidad.

Sin embargo, paralelamente, se desarrolla un ambiente desfavorable, lo que marca dos grupos de trabajo. Por un lado, el personal de carrera administrativa, con sus propias inquietudes y temores por la desvinculación laboral, la tardía reclasificación de sueldos y la categorización como empleados corruptos. Y, por otro lado, el personal nuevo que conserva incertidumbre por su estabilidad laboral.

La forma de introducir cambios en las instituciones responde a la modificación de dos de los tres elementos que permiten construir una cultura organizacional.

La reforma del Registro Civil se basa en el cambio del sistema socio estructural, que modifica las estructuras formales como las estrategias, políticas y procesos, y en el cambio del sistema de empleados, además de implementar programas de gestión del talento humano. El tercer elemento, que no es trabajado o que está débilmente desarrollado, es el sistema cultural, que es un sistema colectivo de significados compartidos por los miembros de la organización.

En definitiva, la reforma administrativa del Registro Civil se orientan al diseño de nuevos modelos de administración de lo público e implementación de herramientas de gestión que permitan garantizar los derechos ciudadanos en el acceso, cobertura y calidad de los servicios públicos. Sin embargo, no se potencializa el desarrollo sobre la cultura organizacional, lo que convierte a este en un tema relegado y delegado a mandos medios.

La nueva gestión pública busca pasar de una cultura burocrática a una cultura de servicio para la ciudadanía, con estructuras flexibles y adaptables al cambio continuo que demanda las condiciones del ambiente externo organizacional.

Pero ¿por qué se convierte la variable cultural en una cuestión diferenciadora del éxito o fracaso de la reforma administrativa?

La cultura organizacional va más allá de “la forma en cómo el trabajo se hace aquí”. Es el conjunto de significados compartidos como resultado del aprendizaje continuo y de largo plazo, que es intangible e influye en el comportamiento de la gente. Así, resulta difícil cambiarlos de manera inmediata y puede frenar o impulsar los procesos de cambio.

Por tanto, la cultura está siempre presente en la estructura del Estado y sus instituciones como elemento invisible, que actúa de manera orientadora. A partir de consideraciones generalizadas, las instituciones públicas ecuatorianas manifiestan rasgos de culturas burocráticas con estructuras rígidas e inflexibles, a lo que se suma la falta de capacitación y preparación de los funcionarios públicos.

Sobre la base de estas estructuras, más la participación de los funcionarios de nombramiento y sin considerar el cambio de cultura organizacional, se puso en marcha el proceso de reforma. Se tiene, como resultado, un proceso de alta resistencia, brusco y turbulento, que hasta el momento no logra consolidarse.

Podría decirse, entonces que el éxito de la reforma administrativa estaría condicionado al rompimiento de la cultura organizacional vigente y a la construcción de nuevos valores y rasgos organizacionales, que permitan el surgimiento de nuevos paradigmas organizacionales.

Si bien el impulso que dan los altos directivos a los planes para modificar la cultura organizacional son recientes y aún más débiles, se considera un cambio relativo de cultura. Lo que supone pasar de una cultura burocrática a culturas de tipo anómicas y apáticas, relacionadas con el desinterés, falta de compromiso, incertidumbre laboral, baja circulación de información, mantenimiento del apego a la norma, con un estilo conservador y rutinario en el desempeño.

Habría que preguntarse si estos nuevos modelos culturales responden efectivamente a la estrategia inicial de cambio. Además, si esto se relaciona con garantizar servicios públicos eficientes y de calidad o si, por el contrario, se debe socializar e incorporar nuevos patrones y valores para transformar verdaderamente las instituciones públicas y lograr culturas de tipo integrativas, que respondan a una dirección y visión estratégica, fomento del trabajo en equipo, buena comunicación y preocupación por el desarrollo individual y grupal.

Varias interrogantes pueden desprenderse de la investigación presentada y pueden constituirse en nuevas líneas de investigación, especialmente enfocadas al estudio del comportamiento organizacional, dentro de la administración pública ecuatoriana.

Sería interesante un análisis comparativo entre instituciones públicas inmersas en procesos de modernización, a través de estudios de tipo etnográficos, que con un mayor tiempo de investigación, permitan comprender la interacción organizacional y el grado de efectividad de las medidas implementadas.

Otra interrogante es identificar si en el largo plazo, efectivamente, se puede consolidar una nueva cultura organizacional. Determinar si la normativa y las herramientas por si solas se constituyen en una garantía de cambio organizacional o si depende de la permanencia de las autoridades de turno, como agentes decisores.

Se espera que con la investigación realizada se contribuya a incrementar los estudios y comprensión del comportamiento interno de las organizaciones públicas, y en general de la administración pública ecuatoriana.

ANEXOS:

ANEXO 1.

ESTRATEGIA Y ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL REGISTRO CIVIL

Estrategia integral de la DIGERCIC

MISIÓN	VISIÓN	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Realizar la identificación integral de los habitantes del Ecuador, registra sus actos civiles y otorga documentos seguros y confiables, garantizando la custodia y manejo adecuado de la información.	Ser la entidad pública que garantice que todos los habitantes del Ecuador, plenamente identificados, tengan acceso a sus derechos en un marco institucional de seguridad y confianza, recibiendo servicios de calidad con calidez	Lograr la satisfacción de usuarios y funcionarios	<ul style="list-style-type: none">• Mejorar la calidad del servicio prestado hacia nuestros usuarios.• Optimizar la atención en las regiones.• Brindar seguridad y confianza en la administración de los datos de los ciudadanos
POLÍTICAS		MODO DE SER	
<ul style="list-style-type: none">• Se promocionará permanentemente el desarrollo integral del talento humano.• Se optimizará la infraestructura civil y tecnológica.		<ul style="list-style-type: none">• Honestidad y transparencia.	

<ul style="list-style-type: none"> • Se fortalecerá la gestión institucional de manera desconcentrada. • Se fomentará el relacionamiento interinstitucional. • Se garantizará la seguridad y confiabilidad de los datos. • Se actuará con una cultura de cero tolerancia a la corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo en equipo y comunicación. • Compañerismo y respeto. • Responsabilidad. • Apertura al cambio • Actitud positiva • Compromiso
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

LÍNEAS ESTRATÉGICAS

Gestión Integral del humano

Las acciones específicas de esta línea, están enfocadas al mejoramiento y fortalecimiento del componente de talento humano, a través de; levantamiento de procesos de selección, contratación, capacitación, inducción y evaluación del personal; planes de incentivos y motivación; levantamiento de perfiles profesionales, entre otros.

Fortalecimiento de la gestión institucional.

Las acciones se enfocan al mejoramiento del clima laboral, fomento de cultura de atención al usuario externo e interno, mejoramiento de la gestión documental, creación de manuales de procesos, estandarización de procesos, implementación de sistemas de información gerencial para evaluación y control, mejoramiento de planes de comunicación interna y externa, implementación de planificación operativa anual por departamentos, entre otras.

Dotación de infraestructura civil y tecnológica

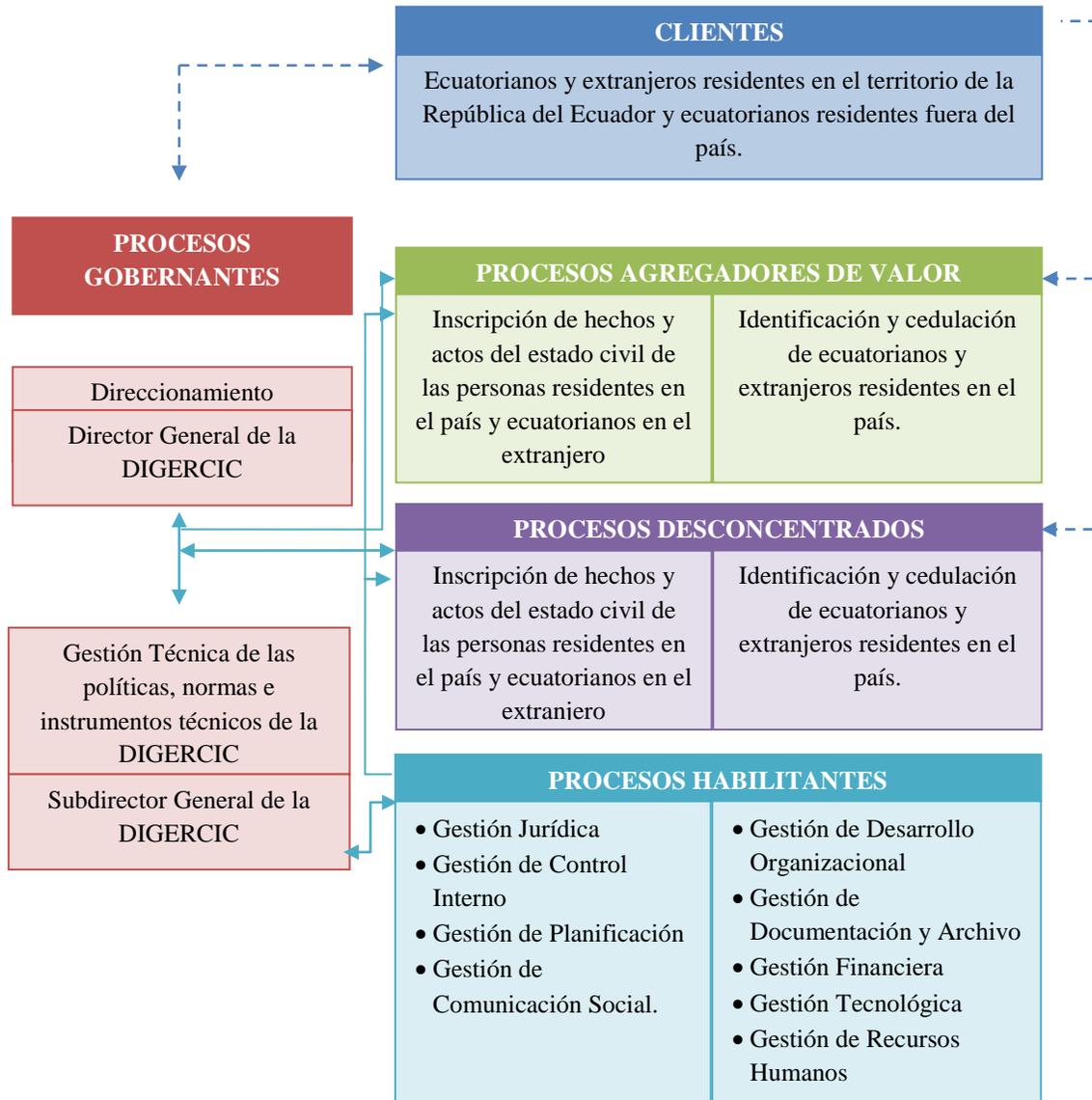
Esta línea estratégica busca: la digitalización de archivos; adquisición de nuevos equipos, sistemas informáticos y tecnología; adquisición, construcción y adecuación de las oficinas, entre otras.

Impulso a las relaciones interinstitucionales

Esta estrategia tiene como objetivo ampliar las relaciones interinstitucionales con entes públicos que se consideran estratégicos, entre ello: MIES, Ministerio de Salud, Policía Nacional, INEC, Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otros.

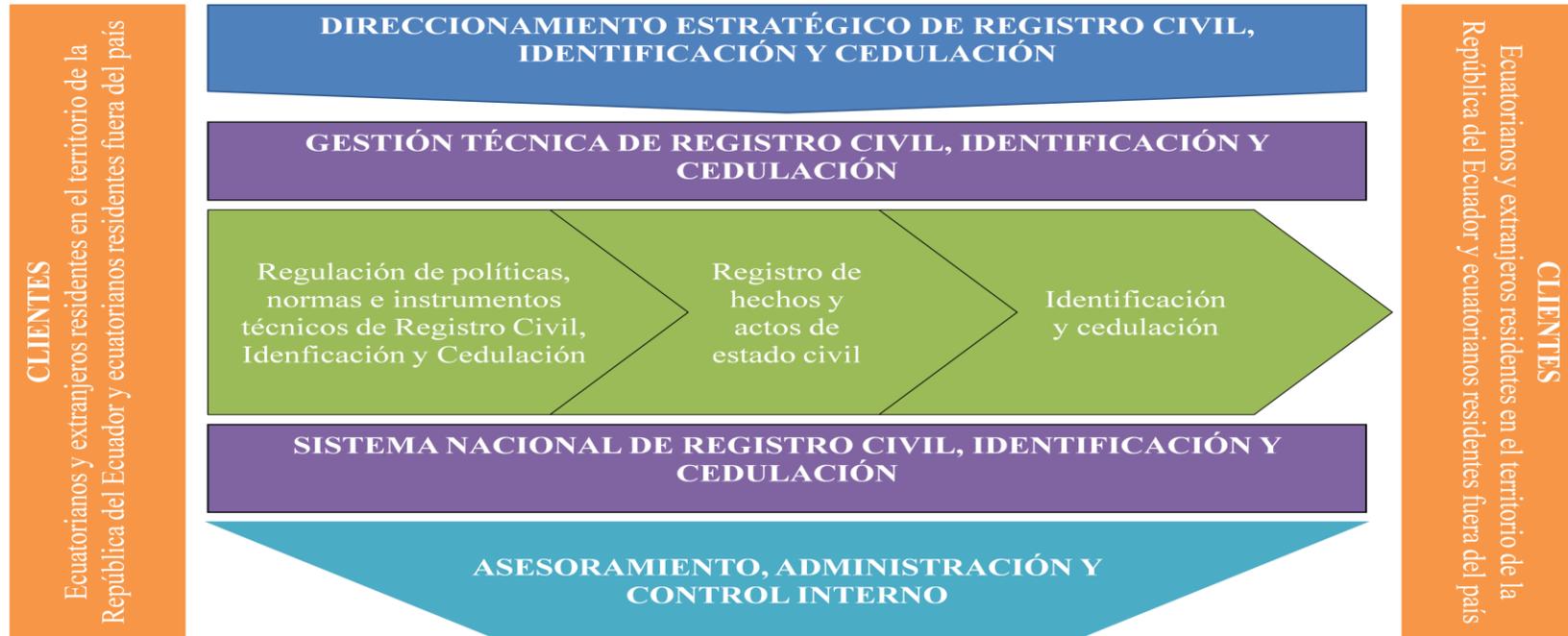
Fuente: Planificación estratégica de la DIGERCIC 2010 – 2013
Elaboración Propia

Mapa de procesos de la DIGERCIC:



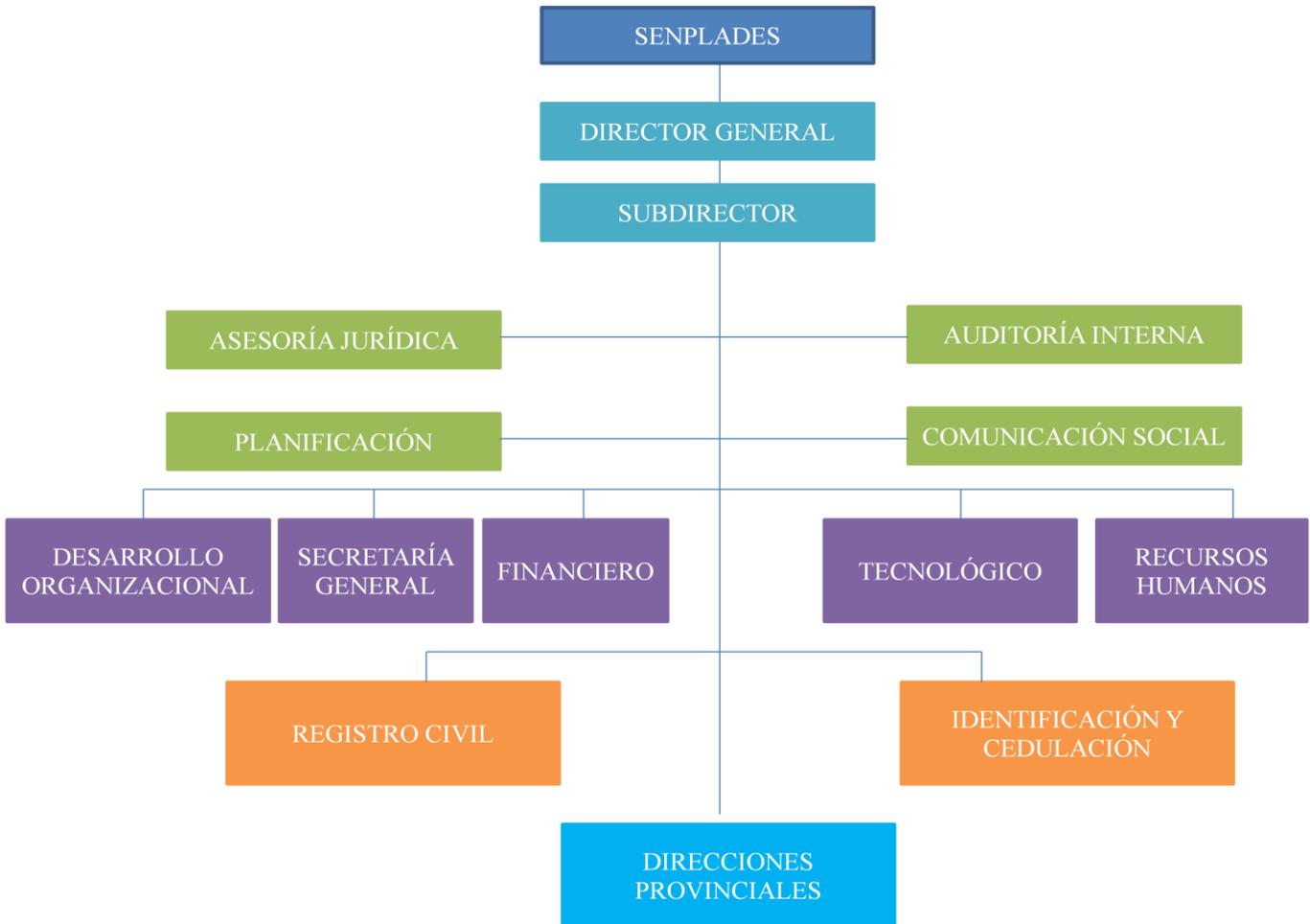
Fuente: Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos de la DIGERCIC

Cadena de valor de la DIGERCIC:



Fuente: Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos de la DIGERCIC

Estructura orgánica de la DIGERCIC:



Fuente: Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos de la DIGERCIC

INSTRUMENTOS PARA LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN

DISEÑO DE ENTREVISTAS PARA DIRECTIVOS Y MANDOS MEDIOS DEL REGISTRO CIVIL:

Datos de identificación:

Tiempo en la institución

Área de trabajo

¿Formó parte del proceso de modernización?

Batería de preguntas:

1. ¿Porqué se dio este proceso, cuál fue el primer diagnóstico que se identificó?
2. ¿Cuáles fueron los ejes de esta planificación de cambio institucional?
3. ¿Cómo se dio el proceso de implementación de la modernización?
4. ¿Se dio un proceso de comunicación para informar sobre los cambios?
5. ¿Cuáles fueron las principales barreras para el cambio, y cómo se trabajó con ellas?
6. ¿Qué modelo de gestión tiene la institución? ¿Por procesos, por objetivos, por resultados?
7. ¿Cuáles han sido los logros alcanzados tanto a nivel externo e interno, tras el proceso de cambio institucional?
8. ¿Qué aspectos se deben mejorar?
9. ¿Conoce usted si la institución ha trabajado para modificar la cultura organizacional?
10. ¿Se desarrollan políticas o estrategias para implementar cambios en la cultura organizacional?
11. ¿Qué entiende usted por cultura organizacional?
12. ¿Qué tipo de cultura organizacional tenía el registro civil antes y después del proceso de modernización?
13. ¿Cuáles son las dimensiones o variables más importantes y relevantes en la cultura organizacional?
14. ¿Conoce cómo la institución mide la cultura organizacional, con qué instrumentos o que herramientas?
15. ¿Cuáles eran las características de los funcionarios públicos del Registro Civil, antes del proceso de modernización y cómo son ahora?

DISEÑO DE ENTREVISTAS PARA NUEVOS DIRECTIVOS, QUE NO FORMARON PARTE DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN.

Datos de identificación:

Tiempo en la institución

Área de trabajo

Batería de preguntas:

1. ¿Qué conoce sobre el proceso de modernización de la institución? (razones para la modernización)
2. ¿Sabe usted, cuáles han sido los logros alcanzados, tras el proceso de modernización?
3. ¿Cómo usted, evalúa a la institución actualmente, indicar aspectos positivos o negativos?
4. ¿Cómo evalúa el proceso de comunicación interna en la institución?
5. ¿Conoce usted si la institución ha trabajado para modificar la cultura organizacional?
6. ¿Se desarrollan políticas o estrategias para implementar cambios en la cultura organizacional?
7. ¿Qué entiende usted por cultura organizacional?
8. ¿Qué tipo de cultura organizacional tenía el registro civil antes y después del proceso de modernización?
9. ¿Cuáles son las dimensiones o variables más importantes y relevantes en la cultura organizacional?
10. ¿Conoce cómo la institución mide la cultura organizacional, con qué instrumentos o que herramientas?
11. ¿Cuáles eran las características de los funcionarios públicos del Registro Civil, antes del proceso de modernización y cómo son ahora?
12. ¿Cómo se percibe actualmente la cultura organizacional?

DISEÑO DE ENTREVISTAS PARA EMPLEADOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA.

Datos de identificación:

Tiempo en la institución

Área de trabajo

Batería de preguntas:

1. ¿Cómo evaluaría a la institución antes del proceso de modernización? (aspectos positivos o negativos, percepción ciudadana)
2. ¿Cree usted que la modernización fue necesaria, por qué?
3. Pensando en este proceso, ¿cuál fue su experiencia desde su ámbito laboral. (relacionado con: como recibió la noticia, temores generados, miedos, incertidumbre laboral)
4. ¿Considera usted que fueron tomadas en cuenta sus inquietudes y temores durante el proceso de modernización, se sintió parte del proceso?
5. ¿Cómo podría usted calificar el proceso de comunicación interna: antes, durante y después del proceso de modernización?
6. ¿Puede mencionar cuales han sido los principales cambios que se han dado en la institución? (que ha cambiado sea positivo o negativo)
7. ¿Cree usted que la modernización se ejecutó de la mejor manera? O que aspectos debían considerarse para su mejora?
8. ¿Cree usted que la percepción de la ciudadanía ha mejorado para la institución?, ¿por qué?
9. ¿Actualmente cómo ve y percibe a la institución? (relación con estabilidad laboral, mejoramiento de las condiciones laborales, se siente parte de la institución, sus dudas son tomadas en cuenta, etc)
10. ¿Cómo es la relación de trabajo con los nuevos compañeros, que se integraron después del proceso de modernización?

DISEÑO DE ENTREVISTAS PARA EMPLEADOS DE CONTRATO

Datos de identificación:

Tiempo en la institución

Área de trabajo

Batería de preguntas:

1. Desde su perspectiva como ciudadano, ¿cómo evaluaría a la institución antes del proceso de modernización? (aspectos positivos o negativos, percepción ciudadana)
2. ¿Cree usted que la modernización fue necesaria, por qué?
3. Pensando en este proceso, ¿cuál fue su experiencia desde su ámbito laboral al momento de ingresar a la institución? (relacionado con: que tipo de ambiente cree que existía entre los compañeros)
4. ¿Cómo fue usted recibido por sus compañeros de trabajo?
5. ¿Cree usted que el proceso de modernización ha culminado, o se siguen implementando cambios?
6. Actualmente, ¿cree usted que la comunicación interna sobre procesos de cambio es adecuada? y; cómo se comunica? a través de comunicados, memos, correos electrónicos, información empleado a empleado?
7. ¿Puede mencionar cuales han sido los principales cambios que se han dado en la institución? (que ha cambiado sea positivo o negativo)
8. Si tendría que clasificar aspectos positivos y negativos del cambio, cuáles serían estos?
9. ¿Cree usted que la percepción de la ciudadanía ha mejorado para la institución?, porqué?
10. ¿Cuáles son los logros alcanzados por la institución hasta el momento? (objetivos logrados)
11. ¿Actualmente cómo ve y percibe a la institución? (relación con estabilidad laboral, mejoramiento de las condiciones laborales, se siente parte de la institución, sus dudas son tomadas en cuenta, etc)
12. ¿Cómo es la relación de trabajo con los compañeros, que tienen varios años en la institución?

DISEÑO DE ENTREVISTA PARA SERVIDOR PÚBLICO SENPLADES – SUBSECRETARÍA DE CAMBIO INSTITUCIONAL.

Batería de preguntas:

1. ¿Cuál es la misión de la subsecretaría?
2. ¿Qué implica cambio institucional? ¿Qué implica reforma administrativa del Estado?
3. ¿Qué fin tiene la dirección de la innovación en la gestión pública?
4. ¿Cómo ve usted, los procesos de reforma y cambio institucional actuales en Ecuador?
5. ¿Qué se busca con la implementación de cambio o transformación institucional en el sector público? (en que se interviene; normativa, leyes, política, estrategias, cultura)
6. ¿Cuáles son los problemas más representativos en procesos de transformación institucional?
7. ¿Cómo se alinea el cambio organizacional en las políticas públicas?
8. ¿Qué tipo de políticas desarrolla SENPLADES, para gestionar el cambio institucional?
9. ¿Qué proyectos, planes o programas se vienen ejecutando?
10. ¿En la gestión pública en el Ecuador, se habla del new public management? Cómo se aplica?
11. En la nueva gestión pública, el instrumento GPR, busca eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos. Significa entonces desburocratizar el servicio público, ¿Cómo garantizar su validez y aceptación por los servidores públicos?
12. ¿Cómo garantizar la creación de instituciones públicas de calidad? ¿Qué y cómo se trabaja para realizarlo?
13. En el documento elaborado por SENPLADES “Reforma democrática del Estado”, en el año 2007 se reestructuro la función ejecutiva, en cuanto a funciones y responsabilidades, pero ¿cómo gestionar el cambio en las instituciones públicas, ¿se trabaja con la cultura organizacional?
14. ¿Cómo mira usted la cultura organizacional, de aquellas instituciones que emprendieron reforma institucional?
15. Sobre cambio institucional o reforma administrativa del Estado, se ha trabajado ampliamente, sin embargo el material bibliográfico en América Latinan sobre cultura organizacional es escaso, se reconoce que es un tema pendiente de la administración pública, desde su experiencia ¿por qué no se trabaja sobre la temática? ¿Considera que es importante y de esto depende el éxito o fracaso de las reformas administrativas institucionales?
16. ¿Cuáles son las dimensiones o variables más importantes y relevantes en la cultura organizacional?

DISEÑO DE ENTREVISTA PARA SERVIDOR PÚBLICO SNAP – SUBSECRETARÍA DE GESTIÓN ESTRATÉGICA E INNOVACIÓN

Batería de preguntas:

1. ¿Cómo ve usted, los procesos de reforma y cambio institucional actuales en Ecuador?
2. ¿Qué se busca con la implementación de cambio o transformación institucional en el sector público? (en que se interviene; normativa, leyes, política, estrategias, cultura)
3. ¿Cuáles son los problemas más representativos en procesos de transformación o cambio institucional – referidos a la introducción de nuevos modelos de gestión?
4. ¿Cuál es la misión de la subsecretaria?
5. ¿Qué tipo de políticas desarrolla la SNAP, para implementar cambios organizacionales?
6. ¿En la gestión pública en el Ecuador, se habla del new public management? Cómo se aplica?
7. En la nueva gestión pública, el instrumento GPR, busca eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos. Significa entonces desburocratizar el servicio público, ¿Cómo garantizar su validez y aceptación por los servidores públicos?
8. ¿Cómo garantizar la creación de instituciones públicas de calidad? Qué y cómo se trabaja para realizarlo
9. ¿Por qué se creó la coordinación general de la gestión del cambio de cultura organizacional?
10. ¿Qué se entiende por cultura organizacional? ¿
11. Que tipo de cultura tiene el sector público ecuatoriano?
12. ¿Cómo mira usted la cultura organizacional, de aquellas instituciones que emprendieron reforma institucional?
13. ¿Cuáles son las dimensiones o variables más importantes y relevantes en la cultura organizacional?
14. ¿Cómo medir la cultura organizacional, con qué instrumentos o que herramientas se ha desarrollado?

DISEÑO DE ENTREVISTA PARA SERVIDOR PÚBLICO SNAP – COORDINACIÓN GENERAL DE LA GESTIÓN DEL CAMBIO DE CULTURA ORGANIZACIONAL.

Batería de preguntas:

1. Dentro de procesos de modernización, ¿cuáles son los problemas más representativos?
2. ¿En la gestión pública en el Ecuador, se habla del new public management? Cómo se aplica?
3. En la nueva gestión pública, el instrumento GPR, busca eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos, significa entonces desburocratizar el servicio público, ¿Cómo garantizar su validez y aceptación por los servidores públicos?
4. ¿Por qué se creó la coordinación general de la gestión del cambio de cultura organizacional?
5. ¿Cuál es la misión de la coordinación?
6. ¿Qué se entiende por cultura organizacional?
7. ¿Qué tipo de cultura tiene el sector público ecuatoriano?
8. ¿Qué tipo de políticas se desarrolla desde esta coordinación para implementar cambios en la cultura organizacional?
9. ¿Cómo mira usted la cultura organizacional, de aquellas instituciones que emprendieron reforma institucional?
10. ¿Cuáles son las dimensiones o variables más importantes y relevantes en la cultura organizacional?
11. ¿Cómo medir la cultura organizacional, con qué instrumentos o que herramientas se ha desarrollado?

DISEÑO DE ENTREVISTA PARA ESPECIALISTAS EXTERNOS EN CULTURA ORGANIZACIONAL

Batería de preguntas:

1. ¿Qué se entiende por cultura organizacional?
2. ¿Cuáles son las variables o componentes de la cultura organizacional?
3. ¿Cuáles son las diferencias entre clima laboral y cultura organizacional?
4. ¿Considera usted que en los proceso de modernización implementan planes de acción para modificar la cultura organizacional?
5. ¿Cómo se puede lograr la implementación de cambio en la cultura organizacional a la par de los cambios normativos y de procesos?
6. ¿Es una buena estrategia la desvinculación parcial del personal anterior, para generar una nueva cultura organizacional, o se puede generar este cambio con los mismos colaboradores?
7. ¿Es recomendable trabajar con el personal que tiene mecanismos institucionalizados en la forma de producir el trabajo, o una mejor estrategia es buscar y lograr su desvinculación?
8. ¿Cómo entender que el cambio de personal afecta a la cultura organizacional, o si el ingreso de personas nuevas garantiza un cambio de cultura?
9. ¿Es general que en los proceso de cambio no se incluya la planificación para el cambio de cultura organizacional?
10. ¿Debería socializarse más a nivel directivo los parámetros sobre cultura organizacional? O sólo lo debe conocer el área o departamento encargado?

DISEÑO DE ENTREVISTA PARA SERVIDORES PÚBLICOS SNAP – PROYECTO DE MEDICIÓN DE CLIMA LABORAL Y CULTURA ORGANIZACIONAL

Batería de preguntas:

1. Recapitular información sobre el proyecto de medición de “clima y cultura organizacional” (antecedentes, objetivos y metas del proyecto, razones de la priorización de 16 instituciones y entre ellas la DIGERCIC)
2. Cuáles han sido las preguntas que se modificaron para el diseño de encuestas?
3. Ya en la implementación, cuáles han sido las principales debilidades y obstáculos?
4. Como se han trabajado para corregirlos
5. Considera usted que existe apropiación del proyecto por parte de las máximas autoridades institucionales?
6. Qué resultados se obtuvieron finalmente, luego de la implementación de las encuestas.

DISEÑO DE ENTREVISTAS PARA DIRECTIVOS A CARGO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO DE MEDICIÓN DE CLIMA Y CULTURA ORGANIZACIONAL DEL REGISTRO CIVIL

Batería de preguntas:

1. ¿Conoce usted el proyecto de medición de clima y cultura organizacional, llevado a cabo por la SNAP?
2. ¿Cómo calificaría usted este proceso, cree que es necesario para la institución?
3. En relación a la fase de aplicación de encuestas para la institución, ¿cuáles han sido las principales dificultades y cómo se ha trabajado con ellas?
4. ¿Considera usted que este proyecto, y en especial el factor de cultura organizacional debe ser socializado para todos los directivos de la institución, o se debe encargar únicamente al departamento de Talento Humano?

FORMATO DE LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN A TRAVÉS DE LA OBSERVACIÓN.

OBSERVACIÓN SOBRE LA APLICACIÓN DE ENCUESTAS DE MEDICIÓN DE CLIMA Y CULTURA					
Lugar	Dirección de Talento Humano, Edificio Matriz				
Institución	Registro Civil				
Investigador	Nathaly Jácome				
PLAN DE OBSERVACIÓN					
Caso Observado: Aplicación de encuestas a nivel nacional para el proyecto "medición de clima y cultura" SNAP					
Fecha	Personas a cargo del proyecto	Involucramiento por parte de las autoridades	Resultados iniciales	Problemas frecuentes	Acciones correctivas

LISTADO DE ENUNCIADOS PARA LA ENCUESTA

Enunciados
BLOQUE 1
La administración actual tiene más liderazgo que las administraciones anteriores
En comparación al pasado el Registro Civil ha mejorado en el último año
El Registro Civil actual está enfocado a la satisfacción del ciudadano
El Registro Civil actual está listo para responder a los retos actuales
La estrategia que sigue el Registro Civil es la correcta para la ciudadanía
La estrategia está siendo implementada con éxito
La estrategia está reflejada en los procesos institucionales
BLOQUE 2
Está usted bien informado respecto a los objetivos y la estrategia del Registro Civil
Recibe información de las actividades y eventos del Registro Civil con la frecuencia adecuada
Habitualmente recibe información sobre el desempeño de su puesto de trabajo

El Registro Civil cuenta con las personas y los recursos técnicos adecuados para asegurar y mejorar la fluidez de información
La fluidez de la información desde el superior al subordinado es la necesaria
La fluidez de la información desde el subordinado al superior es la necesaria (es fácil acceder y dialogar con el superior)
La fluidez de la información entre compañeros es la necesaria
Tiene usted suficiente información para cumplir con su trabajo
Se siente usted informado de los principales problemas del Registro Civil
Existe conciencia de formar parte de un grupo o equipo de trabajo
Cuando surge un conflicto en el Registro Civil se aborda directamente con la persona afectada, ya sea un superior o un subordinado
Cuando surge un conflicto entre distintas áreas, se trabaja conjuntamente para resolverlo
El trabajo en equipo es un valor que se fomenta adecuadamente en el Registro Civil
Entre las distintas funciones del Registro Civil existe un grado de cooperación adecuado
Habitualmente pueden los empleados dar opiniones, sugerencias y participar en la toma de decisiones respecto a las tareas relacionadas con sus áreas de trabajo
La alta dirección del Registro Civil, transmite un ambiente que le estimula para mejorar su trabajo
Las decisiones que requiere el Registro Civil se toman en los plazos adecuados
En general la mayor parte de las tareas están planificadas correctamente
El Registro Civil está bien dirigido en sus procesos operativos
Los tiempos marcados para la realización de una tarea son realistas y oportunos
El Registro Civil tiene el liderazgo que necesita para los retos actuales
En general su nivel de formación es adecuado para el trabajo que realiza
El Registro Civil tiene un plan de formación para que sus supervisores reciban los cursos necesarios para realizar de mejor manera su trabajo
La formación que ha recibido en el Registro Civil le ha resultado muy útil para el trabajo que realiza
Los principales cargos de la institución están en manos de las personas mejor capacitadas para dichos puestos
El Registro Civil ofrece oportunidades para la participación en concursos de promoción y ascensos
Los concursos para llenar vacantes son transparentes
Dispone de los recursos técnicos y materiales necesarios para desempeñar adecuadamente su

trabajo
El mantenimiento de las instalaciones es adecuado
La institución está bien dirigida, organizada y gestionada
BLOQUE 3
Es un empleo estable y seguro
Le permite desarrollarse como profesional
Tiene una adecuada remuneración
En general su dedicación profesional le permite tener bastante tiempo para dedicarse a su vida personal y familiar
Hay una política de flexibilidad, para atender a las necesidades personales o familiares
En la práctica la aplicación de los procesos de movilidad o viajes, no representan una dificultad para la vida familiar (Contestar solo si su trabajo implica movilización y viajes)
SÍNTESIS DE BLOQUES 1,2 Y 3
Estoy satisfecho de trabajar aquí en el Registro Civil
Me sería difícil encontrar otro lugar en el que gane más que aquí
Si pudiera me cambiaría a otro lugar para trabajar
Esta institución es para mi un lugar excelente para trabajar
Recursos Humanos me apoya en mi formación
Recursos Humanos es un buen vínculo entre los empleados y las autoridades
Recursos Humanos apoya para mejorar el clima organizacional dentro del Registro Civil
Cómo calificaría el nivel de honestidad de los servidores en general
Cómo calificaría el nivel de honestidad de las autoridades de la institución

BIBLIOGRAFÍA

1. Abravanel, Allaire, Firsirotu, Hobbs, Poupart, & Simard. (1992). *Cultura Organizacional: Aspectos teóricos prácticos y metodológicos*. Bogotá: Legis .
2. Adgeo. (2009). *Determinantes del análisis y diseño organizacional*. Bogotá.
3. Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
4. Arzaluz, S. (2005). La utilización del estudio de caso en el análisis local. *Región y Sociedad* , 1-38.
5. Barzelay, M. (1998). *Atravesando la Burocracia: una perspectiva de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
6. Barzelay, M. (2003). *La nueva gestión pública: un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México: Fondo Cultural Económico.
7. Bernal, C. (2006). *Metodología de la investigación. Para administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. México: Pearson Educación.
8. Blanch Ribas, J. M. (2003). *Teoría de las relaciones laborales*. Barcelona: Editorial UOC.
9. Blutman, G. (9 de Noviembre de 2010). Pensar en la cultura organizacional en los procesos de modernización del Estado argentino. Santo Domingo, República Dominicana.
10. Bravo, L. (6 de Agosto de 2012). Análisis del modelo de gestión de Registro Civil año 1995. (N. Jácome, Entrevistador)
11. Bresser Pereira, C. (1998). La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control. *Desarrollo económico, revista de ciencias sociales* , 517-550.
12. Bresser Pereira, L. C. (1996). De la administración Pública Burocrática a la Gerencial. *Estado, Administración Pública y Sociedad* , 1 - 25.
13. Castro Monge, E. (2010). El estudio de casos como metodología de investigación y su importancia en la dirección y administración de empresas. *Dialnet* , 31-54.
14. Certo, S. (2001). *Administración Moderna*. Bogotá: Pearson Educación.
15. CLAD. (1998). Una nueva gestión pública para América Latina. *CLAD* , 1-20.
16. CLARCIEV. (2009). *Perú: Sede del V encuentro internacional del CLARCIEV* , 204.

17. Croizer, M. (1997). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. *CLAD* , 1-8.
18. Cummings, T., & Worley, C. (2007). *Desarrollo Organizacional y Cambio*. Mexico: Thomson.
19. Daft, R. (2007). *Teoría y diseño organizacional*. Mexico: Cengage learning.
20. De Andrade, M., & Lakatos, E. M. (2002). *Técnicas de Pesquisa*. Sao Paulo: Atlas.
21. Del Pino, E. (2004). ¿Por qué es importan los ciudadanos? Tipos de actitudes y consecuencias para el modelo de adminsitración y la vitalidad democrática. *CLAD: Reforma y Democracia* , 1 - 22.
22. Diario Hoy. (7 de Febrero de 2004). *Blanco y Negro periodismo de investigación*. Recuperado el 5 de Marzo de 2013, de <http://www.hoy.com.ec/suplemen/blan278/negro1.htm>
23. Diario Hoy. (4 de Marzo de 1995). *Diario Hoy*. Recuperado el 5 de Marzo de 2013, de <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/registro-civil-privado-19271.html>
24. Diario Hoy. (4 de Junio de 1995). *Explored, archivo digital de noticias desde 1994*. Recuperado el 5 de Marzo de 2013, de <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/trece-firmas-interesadas-en-el-registro-civil-21660.html>
25. Diario La Hora. (17 de Mayo de 2004). *Diario La Hora*. Recuperado el 5 de Marzo de 2013, de http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1000247308/-1/Registro_Civil_en_proceso_de_modernizaci%C3%B3n.html#.UTpCRNZUq_A
26. *División de Estadísticas de Naciones Unidas*. (s.f.). Recuperado el 26 de Febrero de 2012, de http://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/wshops/1991_Argentina_CRVS/Docs/Ecuador.pdf
27. Espinosa, C. (1989). *Metodología de la investigación*. Quito: Facultad de Administración de Empresas.
28. Falcao Martins, H. (1997). Administración pública gerencial y burocrática. La persistencia de la dicotomía entre política y administración. *Reforma y Democracia - CLAD* , 1 - 16.

29. Farías, P. (21 de Marzo de 2007). Cambios en las distancias culturales entre países: un análisis a las dimensiones culturales de Hofstede. Chile.
30. Fernández, Y., Fernández, J., & Rodríguez, A. (2008). Modernización de la Gestión Pública: Necesidad, incidencias, límites y críticas. *Pecunia* , 75-105.
31. Galeano, M. E. (2004). *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*. Medellín: Fondo Editorial Universitario EAFIT.
32. Galindo Camacho, M. (2000). *Teoría de la Administración Pública*. México: Porrúa.
33. Gamboa, T., & Arellano, M. (2007). Tendencias Neoliberales en la reforma de la gestión pública en América Latina. *Gerencia y Políticas de Salud* , 46 - 65.
34. Gamez, R. (s.f.). *Comunicación y cultura organizacional en empresas chinas japonesas*. Recuperado el 6 de Octubre de 2012, de <http://books.google.com.ec/books?id=z38Yk7daD24C&pg=PA62&lpg=PA62&dq=teoria+cultura+organizacional&source=bl&ots=I2Q9wPkc56&sig=VSq0NzpkQKEFBxfUn7KJKUPDQI8&hl=es&sa=X&ei=ONBxUJndI47e8AThkoHIBQ&ved=0CDYQ6AEwAg#v=onepage&q=teoria%20cultura%20organizacional&>
35. Gámez, R. (2007). *Comunicación y cultura organizacional en empresas chinas japonesas*. edición electrónica gratuita.
36. García Sánchez, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Instituto de Estudios Fiscales, Secretaría General de Presupuestos y Gastos* , 37 - 64.
37. Gómez, M. (2006). *Introducción a la metodología de la investigación científica*. Córdoba: Brujas.
38. Grundmann, G., & Stahl, J. (2003). *Como la sal en la sopa: Conceptos, métodos y técnicas para profesionalizar el trabajo en las organizaciones de desarrollo* . Quito: Abyala-Yala.
39. Grupo de investigación Adgeo. (2009). *Determinantes del análisis y diseño organizacional*. Bogotá.
40. Guerrero, O. (2009). Reflexiones sobre la ciencia de la administración pública. *Convergencia* , 73-90.
41. Harmon, M., & Mayer, R. (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.

42. Heinemann, K. (2003). *Introducción a la metodología de investigación empírica*. Barcelona: Paidotribo.
43. Hernández, R., Fernández, C., & Pilar, B. (2003). *Metodología de la Investigación*. Chile: Mc Graw-Hill Interamericana.
44. Lawrence R, J., & Thompson, F. (1999). Un modelo para la Nueva Gerencia Pública: Lecciones de la Reforma de los sectores públicos y privados. *Reforma y Democracia* , 1-26.
45. Lujano, K. (13 de Agosto de 2012). Acercamiento a la etapa de transición del Registro Civil, posterior a la modernización institucional. (N. Jácome, Entrevistador)
46. Martínez, R. (2003). *La profesionalización de la Administración Pública en México*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas - INAP.
47. Ministerio para las administraciones públicas. (1993). *Lectura de teorías de la organización: la evolución histórica del pensamiento organizativo*. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.
48. Miquilena, M. (2006). Significación y usos de las categorías cambio y transformación en el entorno organizacional. *Negotium* , 5 - 29.
49. Morgan, G. (1990). *Imágenes de la organización*. Madrid: RAMA Editorial.
50. North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de cultura económica.
51. Noskin Ostrowiak, A. (2005). *Culturas organizacionales: origen, consolidación y desarrollo*. Madrid: Netbiblo.
52. Ochoa, O. (2006). *Derecho Civil I: personas*. Caracas: Editorial Texto C.A.
53. Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *La Reinención del Gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
54. Perez de Maldonado, I., Maldonado, M., & Suleima, B. (2006). Clima organizacional y gerencia: inductores del cambio organizacional. *Investigación y postgrado* . , 1-18.
55. Porret, M. (2012). *Gestión de personas: Manual para la gestión del capital humano en las organizaciones*. Madrid: Esic.
56. Proulx, D., & Briere, S. (2 y 5 de Noviembre de 2004). La reforma administrativa en el gobierno de Quebec: estudio del proceso de cambio sobre la cultura organizacional.

CLAD: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública .

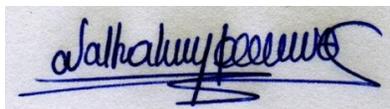
57. Raineri, A. (1998). Creencias y cambio organizacional en los sectores públicos y privados. *Estudios públicos* , 201 -229.
58. Ramió, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y Cultura Organizacional. *CLAD: Reforma y Democracia* , 1 - 28.
59. Ramió, C. (1999). *Teoría de la organización y administración pública*. Madrid: Tecnos.
60. Ritter, M. (2008). *Cultura Organizacional*. Buenos Aires: Dircom.
61. Robbins, S., & Judge, T. (2009). *Fundamentos del comportamiento Organizacional*. México: Pearson Education.
62. Rodriguez, A. (2004). *Psicología de las organizaciones*. Barcelona: UOC.
63. Ruíz Alanís, L. (2006). La nueva gerencia pública: flamante mito de un viejo paradigma. *Espacios públicos* , 239-251.
64. Salazar, J., Guerrero, J., Machado, Y., & Cadeño, R. (2009). Clima y cultura organizacional: Componentes esenciales en la productividad laboral. *Acimed* , 67 - 75.
65. Schein, E. (2006). Liderazgo y cultura organizacional. En F. Hesselbein, M. Goldsmith, & R. Beckhard, *El líder del futuro* (págs. 89 - 99). Bogotá: Deusto.
66. SENPLADES. (2007). *Apoyo a la Reforma Democrática del Estado y al Sistema Nacional de Planificación en el Ecuador*. Quito.
67. SENPLADES. (s.f.). *Reforma democrática del Estado*. Recuperado el 24 de Octubre de 2012, de Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo: <http://www.planificacion.gob.ec/biblioteca>
68. SENPLADES. (2007). *Reforma Democrática del Estado*. Quito.
69. Smircich, L. (1983). Concepts of culture and organizational analysis. *Administrative science quartely* , 339-358.
70. Soria, V. M. (2004). *Relaciones Humanas*. México: Limusa.
71. Un modelo para la nueva gerencia pública: Lecciones de la reforma de los sectores públicos y privados. (1999). *Reforma y Democracia*, 1 - 26.

72. Vergara, R. (1993). Decisiones, Organizaciones y Nuevo Institucionalismo. *Perfiles Latinoamericanos*, 119-144.

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, marzo 2014

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Nathaly Mercedes Jácome Segovia', is written over a horizontal line. The signature is enclosed in a light gray rectangular box.

NATHALY MERCEDES JÁCOME SEGOVIA