



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Las culturas organizacionales heterogéneas: el caso AFIP

Grobel, Mónica

2014

Cita APA:

Grobel, M. (2014). Las culturas organizacionales heterogéneas: el caso AFIP. Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PÚBLICA

TESIS DE MAESTRÍA

“Las culturas organizacionales heterogéneas: El Caso AFIP”

Maestrando: Lic. Mónica Grobel

Promoción: 16°

Documento Nacional de Identidad: 16.677.522

Director: Alejandro M. Estévez, Ph.D.

Buenos Aires, mayo de 2014

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AFJP	Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
ANA	Administración Nacional de Aduanas
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
APA	American Psychological Association
ART	Aseguradoras de Riesgos del Trabajo
CO	Cultura Organizacional
CUSS	Contribución Única de la Seguridad Social
DGA	Dirección General de Aduanas
DGI	Dirección General Impositiva
DGRSS	Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social
FFCC	Ferrocarriles Argentinos
INARSS	Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social
NPM	Nueva Gerencia Pública - New Public Management-
OS	Obras Sociales
SIPA	Sistema Integrado Previsional Argentino
SO	Subcultura Organizacional
SUSS	Sistema Único de la Seguridad Social

Síntesis

Mediante un enfoque cualitativo, se propuso describir, comprender y analizar, desde la perspectiva de los actores, las subculturas organizacionales de los organismos que integran la Administración Federal de Ingresos Públicos, y la existencia de consensos y resistencias en torno a una cultura organizacional del organismo en su conjunto.

Palabras Clave

Cultura y Subculturas Organizacionales – Administración Pública – Transformaciones Organizacionales y Resistencia al Cambio

Abstract

Through a qualitative approach is proposed to describe, understand and analyze, from the perspective of players, organizational subcultures of the agencies that comprise the Federal Administration of Public Revenues and the existence of consensus around an organizational culture of the organism as a whole.

Keywords

Culture and organizational subcultures – Public Administration – Organizational transformations and resistance to change

CONTENIDO

<i>Detalle</i>	<i>Pág.</i>
1. Introducción	8
2. Contexto	10
Génesis de las nuevas teorías	
NPM y transformaciones organizacionales	
Qué aconteció en nuestro país?	
3. Problema de la investigación	22
Pregunta de Investigación	
Objetivo General	
Objetivos Específicos	
4. Marco Teórico	26
Sobre las Organizaciones y la Cultura Organizacional	
Cambio y Resistencia en las Organizaciones	
Subculturas Organizacionales	
5. El caso AFIP	46
Acerca de la Aduana	
Acerca de la Dirección General Impositiva – DGI –	
Acerca de la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social	
AFIP, hoy	
6. Metodología y Estrategia de Investigación	53
El Estudio de Casos y la Teoría Enraizada	
Selección del Caso	
Pertinencia de la Investigación	
Fuente de Datos y Técnicas de Recolección de Datos	
Población de Estudio	
Recolección de Datos	
Presentación de la evidencia empírica	
Calidad de la Investigación	

7. Metodología: Análisis de la Evidencia Empírica.....	60
Análisis de datos	
Presentación de la evidencia empírica	61
A. Descripción de las características de las Subculturas Organizacionales que residen en la AFIP, de acuerdo con la percepción de los actores.	
A1) Respecto del 'Estilo de Trabajo y Organización':	
Análisis Detallado por Subcultura Organizacional:	
SO AFIP CENTRAL	
SO DGI	
SO ADUANA	
SO SEGURIDAD SOCIAL	
En Resumen	
A2) Respecto del 'Estilo de Liderazgo':	
Análisis Detallado por Subcultura Organizacional:	
SO AFIP CENTRAL	
SO DGI	
SO ADUANA	
SO SEGURIDAD SOCIAL	
En Resumen	
A3) Respecto de los 'Valores':	
Análisis Detallado por Subcultura Organizacional:	
SO AFIP CENTRAL	
SO DGI	
SO ADUANA	
SO SEGURIDAD SOCIAL	95
En Resumen	
B. Identificación de las coincidencias y divergencias entre las Subculturas Organizacionales.	
Análisis Detallado por Atributo:	
Atributo 'Estilo de Trabajo y Organización'	
Atributo 'Estilo de Liderazgo'	
Atributo 'Valores- Básicos'	
Atributo 'Valores - de Reconocimiento y Autorrealización'	107

Atributo ‘Valores – Relaciones con Pares’

Resumen

C. Viabilidad de establecer una Cultura Organizacional compartida por todos los organismos de que integran la AFIP, de acuerdo con la percepción de los actores	112
En síntesis	
D. La resistencia al cambio como un obstáculo en la creación de consenso en torno a una cultura organizacional de la AFIP	
8. Reflexiones Finales	118
9. Referencias bibliográficas	122
10. Anexos	130
Anexo I: Transformaciones operadas en el organismo	
Anexo II: Estructura organizativa	
Anexo III: Algunos números	
Anexo VI: Cuestionario Guía para Entrevistas	

1. Introducción

Entendemos a las organizaciones como ámbitos propicios para encontrar una multiplicidad de sucesos aptos para ser observados e investigados. Ellas constituyen las herramientas más eficaces con que cuentan las sociedades, para lograr satisfacer las necesidades humanas.

En nuestro caso, nos abocamos a las organizaciones que provienen del ámbito público, las que además, se encuentran caracterizadas por una conjunción de factores, restricciones y problemáticas propias que las tornan aún más complejas.

El tema de investigación delimita un campo general de conocimiento que habilita distintas problematizaciones. En nuestro caso, el área temática de interés se refiere a la “Cultura organizacional” (CO).

Nos acercamos a nuestra organización mediante la metáfora cultural, introducida por Morgan, (Chávez, 2000; Ganhao, 1997; Álvarez, 2006). Creemos que la CO constituye la principal fuente de energía para una organización. Ella está dada por “... sistemas institucionalizados de valores que orientan la acción...”, así como también, resulta un elemento esencial para el desarrollo de las organizaciones, Szletchter (2011).

Nuestro objeto de estudio, la ‘CO’, se encuentra enmarcado en un organismo público de la esfera nacional, la Administración Federal de Ingresos Públicos – AFIP -. Dicho organismo, ha atravesado en los últimos veinte años, sucesivos cambios en su conformación, situación que dio lugar a la generación de subculturas con características propias, que conviven entre sí y se mantienen en el tiempo, y por ello resultan aptas para su análisis y comprensión.

El propósito de nuestro trabajo es describir, comprender y analizar las percepciones de los actores respecto de las subculturas organizacionales de los organismos que componen la Administración Federal de Ingresos Públicos – AFIP -. - *Impositiva, Aduana, Seguridad Social, y Áreas Centrales* - .

Nuestra investigación se asentó en un paradigma constructivista, que considera la realidad como un fenómeno complejo y subjetivo, donde el investigador interactúa y forma parte de la misma, otorgando primacía al proceso, al flujo, la interdependencia, y al cambio incesante, (Serlín, 2012).

Se ha buscado el conocimiento ideográfico, basado en la perspectiva de un participante, a fin de entender una situación específica y contextualizada que no puede transmitirse a otras situaciones, (Luton, 2010). Así, aplicamos la metodología cualitativa, orientada hacia casos complejos de abordar, donde imperan escenarios diversos y multicausales. Para Luton, el enfoque cualitativo resulta especialmente apto en las investigaciones referidas al sector público, para la comprensión e interpretación de las percepciones de los sujetos involucrados, siendo que conciben a estos ámbitos, como sistemas con amplia interacción con el contexto en el que actúan.

Dado que trata sobre un fenómeno contemporáneo, se recurrió al estudio de casos, como estrategia de investigación, (Marradi, 2007). Ello nos permitió conservar “... lo holístico y el sentido característico de los eventos de la vida real...”, (Yin, 1994, p:3). Se adoptó un diseño flexible e interactivo que privilegió el análisis en profundidad y en relación al contexto. El estudio de casos, “... investiga un fenómeno contemporáneo dentro de un contexto de vida real, especialmente cuando las fronteras entre fenómeno y contexto no son claramente evidentes”, (Yin, 1994, p. 13).

En primer término, se aludirá a los eventos situacionales y contextuales con fuerte influencia en el organismo, durante las últimas dos décadas.

Se proseguirá con la revisión del marco teórico referido a nuestros objetos de estudio, tales como: organización, cultura organizacional, subcultura organizacional, cambio, y resistencia al cambio, así como también se conceptualizarán los atributos identificados y aplicados en nuestro análisis, que nos habilitaron a la comprensión e interpretación de los hallazgos obtenidos en el trabajo de campo.

En tercer lugar, proseguimos con el análisis de la evidencia empírica obtenida, disponiéndola conforme la enunciación de nuestros objetivos específicos establecidos. Al final de cada uno de ellos, se acompañó un resumen, con el fin de facilitar su interpretación y comprensión. Por último, las reflexiones finales.

2. Contexto

Génesis de las nuevas teorías

La temática a abordar se ubica temporalmente, en las dos últimas décadas. En efecto, ya desde fines de los años '80, las organizaciones, comenzaron a indagar acerca de cómo alcanzar mejores resultados en su desempeño y de tornarse más competitivas, motivadas por aspectos diversos como el fenómeno de la globalización, la necesidad de asegurar su supervivencia ante la irrupción de los avances tecnológicos, las innovaciones que éstos supusieron en sus prácticas, los fenómenos de reestructuraciones, absorciones y/o fusiones producidos, el desarrollo permanente de nuevos productos y/o servicios asociados a la necesidad de atender a expectativas crecientes de clientes/usuarios/ciudadanos, entre otros.

Ello alcanzó también al ámbito público, caracterizado por la complejidad creciente de sus procesos y por la dinámica de los cambios constantes operados en su seno.

En este último caso, autores como (Oszlak, 1997; Tesoro, 1999 y Estévez, 2006), señalaron los cuestionamientos que se venían suscitando respecto del rol del Estado, motivados más por el creciente déficit fiscal que se instalaba en forma crónica, fruto de la aplicación de políticas sociales que dejaron de estar en boga, que, por la búsqueda de mejoras en el desempeño.

De ese modo, se fueron dando las condiciones que permitieron desarrollar las nuevas corrientes imperantes, conocidas como Nueva Gerencia Pública (NPM). Las mismas, postulaban un modelo estatal con un fuerte sesgo gerencial, capaz de promover mayor flexibilidad y autonomía, asimilándolo al ámbito privado e introduciendo herramientas características del mismo tales como, la gestión por resultados, la planificación estratégica, la desconcentración y delegación, entre otros, en pos de alcanzar mayor eficacia, eficiencia y efectividad en el ámbito estatal, (Moore, 1998).

El NPM propició la consecución de resultados, lo que implicaba definir programas, delinear sus objetivos, e incorporar indicadores de medición. Postulaba un modelo estatal, dotado de flexibilidad y autonomía, mediante la creación de

agencias descentralizadas, re direccionando a su vez, la administración pública hacia un Estado mínimo, en una suerte de redefinición del ámbito de actuación de lo público y lo privado, ello sin abandonar la pretensión de optimizar la utilización de los recursos públicos, asegurar la calidad de la prestación de los servicios públicos, en un marco de transparencia de los actos gubernamentales, (Alessandro, Astarita, 2010).

Si bien los objetivos esbozados eran indudablemente encomiables, la pretensión de asimilar las prácticas propias del Estado al sector privado, analogía subyacente en las nuevas ideas, no era tan compartida por otros autores, dadas las características distintivas, que los mismos consideraban, entre ambos estamentos. Para ellos, las nuevas teorías se orientaron más a un achicamiento del Estado, y con ello, a una redefinición del ámbito de actuación de lo público y lo privado. En los '90, la expresión 'Reforma del Estado', implicó una impresionante articulación de medidas, en magnitud y diversidad, tales como: privatizaciones de empresas y servicios públicos, apertura comercial y cambiaria, liberación financiera, descentralización de funciones, desregulación de la actividad socioeconómica, en definitiva, una drástica reducción o achicamiento de la frontera del Estado en manos del mercado. Los cambios introducidos en la región fueron más en un sentido de creación de agencias, 'entes cuasi autónomos' dotados de mayor libertad que sus pares centralizados, no obstante, podría agregarse que las nuevas teorías asumieron distintos significados, en diferentes contextos administrativos, (Blutman, 2009; Alessandro, Astarita, 2010; Ormod, Derry y Löffler, Elke, 1999 y Nickson, 2002).

Corroborando lo anterior, Ramió Carles, (1999), también consideró a las organizaciones públicas sustancialmente diferentes respecto de sus pares privadas, por lo que asimilar a las primeras, las teorías organizacionales aplicables a las segundas, sólo resultaría posible en los aspectos menos relevantes. Por eso dicho autor remarca la necesidad de contar con una teoría organizacional de aplicación específica a la administración pública, muñida de conceptos, valores y técnicas propias, como por ejemplo, transparencia, equidad, no discriminación y legalidad, entre otros. Esto última se encuadra en el concepto definido por Koldo y Mendoza, (2004), cuando refieren a la 'especificidad de lo público'.

Allí sugieren su desacuerdo en la liviandad de suponer posible reemplazar el proceso político con las leyes del mercado y a la dificultad existente en medir el valor que se genera en el ámbito público. Los autores enfatizan como nuevo paradigma, la calidad, la creación de valor, y el establecimiento de valores colectivos de participación, representatividad e igualdad, frente a considerar aspectos sólo eficientistas.

NPM y transformaciones organizacionales

Lo constante es el cambio, y en el ámbito organizacional es una problemática que hace a su propia supervivencia. El cambio es una etapa normal del ciclo de vida de las organizaciones. Podría asumirse que es la respuesta dada a aquellos ciclos de desarrollo que tiene el entorno, de modo que la organización cambia para inscribirse en el cambio mayor que tiene lugar el sistema del cual forma parte. Toda transformación surge como una respuesta a sucesos o factores externos, sociales, económicos, políticos, legales, culturales, y a su vez, provoca un acomodamiento interno, lo cual supone no sólo una acción aislada sino que, repercute en las demás unidades de tal sistema (Acosta, 2002).

El cambio procede de un modo integral, operando en la totalidad de la organización, y por ello repercute en diversas esferas o dimensiones, en la estratégica, - desde donde se postulan la visión, valores corporativos, misiones y funciones, procesos de negocio etc., en la táctica, desde donde se diseñan los planes y modelos de gestión, con repercusión en los aspectos del estilo de trabajo, en las tecnologías aplicadas a los procesos, entre otros aspectos, y en la operativa, desde donde se llevan efectivamente a cabo las prácticas diseñadas y planeadas. Siendo que las reformas se producen en los valores, en las normas, en las costumbres o en los saberes, mediante los cuales la organización alcanza su misión, podría adelantarse el fuerte impacto de los cambios en la cultura organizacional en su conjunto.

García López, (2010), entiende ‘el cambio’, vinculado con las siguientes dimensiones: a) en los productos y/o servicios, b) en las estrategias y estructura organizativa, c) en la gente y cultura laboral y d) en la tecnología¹.

Lo expuesto hasta aquí, alcanza a la totalidad de las organizaciones, sean del ámbito público, como privado. Abarca múltiples sectores de actividad y niveles de actuación, -horizontal, vertical-, y comprende diversas modalidades de transformación, desde reestructuraciones, reorganizaciones, fusiones, absorciones, privatizaciones, que tuvieron lugar a partir de la última década de los '80, en el país y en la región (Blutman, 2009, Tesoro, 1999). Respecto de las fusiones, se destaca, la importancia de contar con la construcción de una visión transformadora, apelando a su potencial sinérgico, el cual supone que el desempeño futuro de la organización fusionada, sería superador a los resultados alcanzados por sus componentes individuales. Dicho potencial se manifiesta bajo diversas órbitas, en sus relaciones con el ambiente, en la determinación de la misión organizacional, en la adecuación de sus procesos, en el aprovechamiento, y/o desarrollo de sus recursos humanos, en las estructuras organizativas emergentes, en los sistemas y procedimientos resultantes, en la cultura organizacional, mediante el enriquecimiento de valores, lenguajes y liderazgos, entre otros.

Tesoro, (1999), señala que la fusión entre organizaciones públicas, implica diligenciar estructuras que se caracterizan por presentar una identidad consolidada, una cultura con sus valores, mitos y creencias, un sistema de lealtades y alianzas, y una tendencia a preservar la inercia de la originaria. En los procesos de fusión, el cambio es multidimensional, multinivel y discontinuo, de allí su complejidad. Acosta (2002), señala al respecto, que el cambio es un proceso que debiera responder a un diagnóstico previo, con diseño claro y costos establecidos, inserto en una planificación de la organización, que necesariamente debe contar con el respaldo institucional, (Acosta, 2002). Involucra así el compromiso de los más altos niveles, de decidir acerca de la cultura organizacional que se requiere consolidar, en forma

¹ Similar concepción está presente en la metodología destinada a gestionar procesos de cambio organizacional, denominada Change Integration, aplicada en consultoría de procesos, y desarrollada por Price Waterhouse. La misma actúa integrando las dimensiones: Estructura, Procesos, Sistemas y Tecnología, Recursos Humanos y Cultura. El proceso se complementa con las actividades de integración referidas a Comunicación, Compromiso y Capacitación, a fin de facilitar el cambio y administrar los riesgos. (Price Waterhouse, 1995).

consistente con la estrategia a adoptar. Determinar si se impone la cultura organizacional de un organismo por sobre el otro, si ambos conviven, o, si se realiza una combinación de éstas en aras a construir una nueva.

Qué aconteció en nuestro país?

En nuestro país, las reformas del estado acontecieron en dos etapas. La primera de ellas, en el año 1989, (Ley N° 23696), y la segunda, en el año 1996, (Ley N° 24629). Se cuestionaba el tamaño, la dimensión del Estado y sus funciones. El Estado asumiría un nuevo rol, con el objetivo de alcanzar disciplina fiscal y reducción del déficit presupuestario. Surgieron así una serie de medidas orientadas a alcanzar dichas premisas, tales como, la liberalización del sistema financiero y del comercio exterior, el otorgamiento de incentivos a las inversiones externas, la promoción de una amplísima política de privatizaciones de empresas y servicios públicos, la desregulación de las actividades estatales, la suspensión de subsidios, por citar algunas.

A continuación revisaremos, algunas de las medidas dictadas en esa oportunidad, con injerencia en nuestro trabajo, toda vez que implicaron modificaciones y transformaciones estructurales en la organización bajo análisis. Estas son: i) Disolución de Ferrocarriles Argentinos, (FFCC), e incorporación de trabajadores a la DGI, II) Traspaso de funciones y personas entre organismos públicos (ANSES – DGI); III) Fusión de organismos públicos (DGI y ANA); IV) Creación y Disolución del INARSS – Adopción del modelo de ‘Agencia Única’, y, V) Ingreso de trabajadores a la AFIP por la unificación del Sistema Previsional.

i. Disolución de FFCC. e incorporación de trabajadores a la DGI

En el año 1989, se decidió la intervención de FFCC, y con ello la transferencia de su personal², a la órbita de la Dirección General Impositiva (DGI), en aras al proyecto de reducción y reconfiguración estatal, que se encontraba en danza, por entonces, (Decretos N° 666, 1989 y N° 45, 1990).

Dicha medida se vio complementada además, por otras dos dispuestas en la misma línea, bajo la denominada ‘Desregulación Económica’, (Decreto 2284, 1991).

² Esta medida involucró aproximadamente a un mil cuatrocientos agentes.

La primera, disponía la disolución de entes reguladores, en este caso, la Junta Nacional de Granos y la Junta Nacional de Carnes, y con ello, la transferencia del personal que allí revistaba, a la órbita de la Administración Nacional de Aduanas (ANA), y de la Dirección General Impositiva (DGI), (Decretos N° 646, 1991 y 746, 1991).

ii. **Traspaso de funciones y personas entre organismos públicos (ANSES – DGI)**

El antecedente de esta segunda medida fue la creación de la ‘Contribución Única de la Seguridad Social’ (CUSS), (Decreto N° 2284/1991), concepto que comprende el financiamiento de la seguridad social³. Dicha CUSS pasó a ser administrada por un nuevo organismo descentralizado, denominado Administración Nacional de la Seguridad Social -ANSES-, que tenía como objetivo central, la gestión de la operatoria integral de la seguridad social, implicando con ello: la recaudación, la fiscalización y la prestación de los servicios de la seguridad social. (Decretos N° 2284 y 2741, 1991).

Dos años más tarde, se dispuso la transferencia de las funciones de recaudación, fiscalización y ejecución judicial, llevadas a cabo en la ANSES, hacia la DGI, lo cual derivó, de igual manera que en el caso anterior, en el traspaso del personal involucrado en esas tareas al organismo recaudador⁴, (Decreto N° 507, 1993). A partir de ello, la DGI, tomaría a su cargo, además del tratamiento de los tributos, las tareas de recaudación y fiscalización de los recursos de la seguridad social.

Ello derivó en cambios en el organismo receptor, tanto en áreas centrales como en sus agencias distribuidas en todo el país, cuyo personal debía conocer y atender, de cara al contribuyente, nuevas problemáticas relativas a la seguridad social que hasta ese momento le eran desconocidas. Debemos tener presente, que en aquellos años, el avance tecnológico distaba del actual, y las agencias constituían el único canal de atención de contribuyentes, a diferencia de lo que sucede en la

³ La CUSS, comprende los aportes y contribuciones a cargo de los trabajadores en relación de dependencia y de los empleadores, destinados a financiar los sistemas de la seguridad social. La integran el régimen previsional, el sistema de salud, el fondo nacional de desempleo, el régimen nacional de obras sociales, y las asignaciones familiares.

⁴ En este caso ingresaron a la DGI, casi un mil ochocientos agentes, distribuidos en todo el país.

actualidad, donde la mayor cantidad de trámites y transacciones son susceptibles de ejecutarse vía internet.

Además, y a diferencia del caso anterior, en este caso, se trataba de una transferencia de personas forzada dada la especialización adquirida por dichos agentes. (Instituto AFIP, 2011).

iii. Fusión de organismos públicos (DGI y ANA)

La segunda etapa de reformas, -Reorganización Administrativa -, persiguió avanzar sobre los estamentos públicos, y consistió en una serie de disposiciones que implicaron la fusión de organismos descentralizados, la transferencia de entes desde la esfera nacional a la provincial – o ámbitos subnacionales – y/o, la directa supresión de organismos descentralizados, (Ley N° 24629, 1996).

Esos nuevos lineamientos se instrumentaron mediante la adecuación del marco legal vigente, - sanción de un nuevo régimen penal tributario, modificaciones al procedimiento impositivo, nuevas formas de contrataciones laborales -, entre otros.

Las siguientes, fueron las fusiones encaradas en el marco de esta segunda fase de reformas:

“(…) un conjunto de fusiones de organismos con alto potencial estratégico para el conjunto de la Sociedad: **a) la Dirección General Impositiva (DGI) con la Administración Nacional de Aduanas (ANA) en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)**, b) la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSal) con la Dirección Nacional de Obras Sociales (DINOS) y el Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS), en la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS), c) el Instituto Nacional de Tecnología Minera (INTEMIN) con el Instituto Nacional de Prevención Sísmica (INPreS) en el Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR), d) el Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA) y el Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV) en el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), e) la Comisión Nacional del Transporte Automotor (CONTA) y la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF) en la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, f) la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT) y la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos (CONACyT) en la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), y g) el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC) y el Instituto Nacional de Acción Mutua (INAM) en el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutua (INACyM)”. (Tesoro, 1999).

Desde el plano formal, se dispuso, que la nueva Administración, funcionara como ente autárquico en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, no obstante que, su nacimiento institucional recién operaría nueve meses después, cuando se establecieran sus competencias, facultades, atribuciones, políticas de funcionamiento y presupuestarias, así como su organización inicial y conformación de su nueva identidad organizacional, plasmada

en sus instrumentos: formularios, logotipos, procedimientos internos, lenguajes, etc.- (Decretos 1156, 1996 y 618/97, 1997).

Dada dicha dilación en su conformación, la norma fundacional, sólo se limitó a reordenar normas preexistentes, referidas exclusivamente a los aspectos organizacionales, competencias, y facultades técnicas en lo impositivo, aduanero y de la seguridad social, sin inmiscuirse en los aspectos que hacen a la legalidad del nuevo organismo, (Leyes N° 11.683, 22.091, 22.415 y Decreto 507, ratificado por la Ley N° 24.447). Las autoridades superiores - Administrador Federal, y Directores Generales de Impositiva y Aduana - actuarían como jueces administrativos, cada uno en sus respectivas jurisdicciones, y la máxima autoridad del organismo, podría avocarse al conocimiento y decisión de cualquier cuestión planteada esferas más abajo. Dicha autoridad, designada por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del senado, se mantendría como tal por un mandato de cuatro años, pudiendo ser designado nuevamente conforme al cumplimiento del plan de gestión del mandato vencido.

Se fijaron los lineamientos estratégicos de: a) integración, b) aprovechamiento tecnológico, c) influencia, d) organización, e) procedimientos, y f) ética, (Decreto N° 62, 1999, B.O. 4/2/99), y se establecieron objetivos institucionales de carácter genérico y amplio, que comprendieron los aspectos externos, dados por ejemplo, en promover el cumplimiento voluntario aduanero y tributario, elevar el nivel de servicio a los administrados, y otros aspectos internos, tales como mantener una conducta ética, impulsar la descentralización de las decisiones operativas, llevar a cabo una gestión más responsable, incrementar los controles, mejorar los procesos de recaudación, fiscalización y administrativos en general, sin menoscabo del desarrollo de sus recursos humanos, y eficientizando los recursos financieros y materiales disponibles. El criterio adoptado fue concebir un modelo organizacional sustentado en unidades de negocios independientes con atribuciones específicas, (DGI y DGA), conservando cada una de ellas sus respectivos cuerpos legales y técnicos. El modelo se completó con unidades dependientes directamente del administrador federal, que atendieran a aspectos de soporte, como por ejemplo: planificación y estrategia, sistemas, recursos humanos, etc. Este grupo, daría soporte al resto, y controlaría la acción, mientras que las unidades operativas DGI y DGA actuarían en el campo. Se arribó así a la constitución de un organismo semi-

integrado, con criterios de sinergia y prudencia, (Instituto AFIP, 2011, Zabaljáuregui, 2008).

iv. Creación y Disolución del INARSS – Adopción del modelo de ‘Agencia Única’

Creación del INARSS

Años más tarde, y con los cambios políticos, comenzaron a surgir presiones provenientes de diversos grupos de actores involucrados en la seguridad social, que bregaban por atender los aspectos de la seguridad social en forma independiente.

Por otra parte, la situación económica del organismo era sumamente delicada, dado el estado de desfinanciamiento en que se encontraba, (Instituto AFIP, 2011). En aquellos años, se venía evidenciando una fuga de personal valioso promovido con el retiro voluntario. Así, hacia fines del año 2001, se creó la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social, unidad que se desprendía de la DGI, obedeciendo al carácter especializado detentado por esta última área, (Decreto 1231, 2001).

La escisión de la nueva Dirección General, se produjo en un contexto plagado de rumores referidos a la privatización del organismo en su conjunto. Desde el campo sindical, la Asociación de Empleados de la DGI denunció los intentos de privatizar la AFIP, y apelando a la opinión pública sostenía que el déficit nacional no debía solucionarse con la recaudación y fiscalización de impuestos nacionales en manos privadas, por cuanto la recaudación fiscal constituía una tarea indelegable del Estado nacional, (Instituto AFIP, 2011).

Para apaciguar los ánimos del personal del organismo, se suscribió un Acta Acuerdo con el compromiso de acelerar el proyecto para otorgarle la autarquía, y aumentar así las partidas presupuestarias que le permitan desarrollar su misión específica en forma idónea, ya que la AFIP pasaría a disponer de un presupuesto propio. (Decreto 1399, 2001).

Por otra parte, para robustecer al organismo, se registró un cambio de status, efímero- por el cual el organismo recaudador pasaba a depender de la Jefatura de Gabinete, dejando la órbita de Economía. El beneficio implicaba una jerarquización, porque comprometía a los gobernadores en la recaudación de impuestos de cada

jurisdicción y su interrelación con el organismo recaudador y, finalmente, porque permitiría la colaboración directa con otros organismos de la órbita nacional tales como el Registro de Personas Jurídicas, el Registro de Yates y el Registro del Automotor.

Pero a su vez, la AFIP oficializó su plan de reducción de la estructura organizativa, toda vez que a inicios del año 2001 efectuó una reducción significativa de la dotación de la DGI, - 600 cargos de jefatura, incluyendo departamentos, divisiones, secciones y oficinas-. La evolución de la planta de la DGI, mostraba los siguientes parámetros: en 1990, contaba con 12.149 trabajadores; en 1996 ascendía a 16.976 y en el año 2000, se redujo a 13.467 personas, mediante el sistema de retiros voluntarios en 2.400 trabajadores, (Instituto AFIP, 2011).

El nuevo Ministro de Economía decidió que la AFIP volvería a depender de su área y descartó la tercerización de la cobranza de impuestos. No obstante, finalmente, se fue consolidando la decisión de privatizar la recaudación de la seguridad social, a manos de una sociedad anónima, cuyo funcionamiento demandaría una suma igual al 2% de la recaudación. El nuevo ente, denominado 'Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social', INARSS, nació como un organismo autárquico, de carácter público no estatal, y su propósito era atender la gestión de un nuevo sistema de información y recaudación, basado en principios de simplificación y unificación en materia de seguridad social, (INARSS, 2002; Instituto AFIP, 2011).

Por entonces se resaltaba el interés del Estado Nacional y de los prestadores de la seguridad social, en la recaudación de los recursos de la seguridad social, así como en la necesidad de coordinar acciones que se encontraban diseminadas en los distintos estamentos públicos y cuasi públicos y que impactaban en la prestación de servicios de la seguridad social. (Decreto N° 1394, 2001).

El INARSS estuvo constituido por el Estado Nacional, las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, AFJP -, las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo – ART -, y los agentes de seguro de salud. Estaba dirigido por un Consejo de Administración integrado por el Administrador Federal de Ingresos Públicos, el Director Ejecutivo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), entre otros. El nuevo organismo tenía a su cargo la recaudación y el control de las

obligaciones de la seguridad social, comprendiendo con ello el financiamiento de los sistemas previsionales, de salud, del fondo de empleo, de riesgos del trabajo y, de asignaciones familiares. Se trataba de encauzar un cambio de paradigma, que partía de la autodeterminación de las obligaciones por parte de los contribuyentes, hacia un esquema por el cual el Estado prestara y facturara dicho servicio, a partir de la información a recolectar en las nuevas bases de datos. Podría decirse que era un cambio alineado a las tendencias de modernización inspiradas en los años precedentes, (Decreto 1394, 2001, - Arts. 17 y 18-; Instituto AFIP, 2011).

Estas medidas implicaron un giro político, y la transferencia de las facultades desde la AFIP, al nuevo organismo, pero “...en forma concurrente con las competencias originarias o delegadas que a la fecha del presente tienen asignadas cada uno de los entes gestores de la seguridad social, las que mantendrán su plena vigencia”, (Decreto N° 1394, 2001, -Arts. 22 y 24°-).

Un tema de importancia, fue la categorización del INARSS como ente público no estatal, lo cual implicaba asignarle un manejo bastante asimilable al ámbito privado. Desde el plano de la administración de sus recursos humanos, ello derivaba en que las relaciones de trabajo allí formalizadas se regirían por las disposiciones de la Ley de Contrato de Trabajo, pudiendo implicar con ello, en la pérdida de beneficios detentados por varios de los empleados que integraron sus filas. En efecto, el nuevo organismo se conformó por dependientes de la Ex Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social, - AFIP - , desde donde se estableció la apertura de un registro de inscripción voluntaria, a fin de tramitar el traslado al INARSS, con reconocimiento de su antigüedad a todos los efectos laborales. (Decreto 1394, 2001, -Art. 31-). Se otorgaba una licencia sin goce de haberes por el término de un año, y se aprobaba el régimen salarial del personal, con un mínimo garantizado. Su dotación se completó con ingresantes externos, provenientes de las esferas públicas y/o privadas.

Por otra parte, a fin de asegurar su funcionamiento, se dispuso que los costos de funcionamiento del nuevo sistema, serían soportados y compartidos por todas las entidades receptoras de la CUSS.

La aplicación de las nuevas medidas fue gradual, considerando la alta dependencia del nuevo organismo con la AFIP, toda vez que ejercería sus funciones a través de sus unidades operativas – agencias -.

Disolución del INARSS y Adopción del Modelo de Agencia Única

Durante el breve lapso de subsistencia, el organismo convivió con la AFIP, de un modo muy incierto, y complejo, “....La AFIP, mantenía todas sus facultades y atribuciones que, respecto de los recursos de la seguridad social, hasta que el nuevo organismo se encuentre en plenas condiciones de funcionamiento”, (Decreto. N° 217, 2003).

Por entonces, el INARSS tenía a su cargo el control de la recaudación de los recursos de la seguridad social, pero carecía de una autonomía ‘de hecho’, se encontraba inserto en el inmueble de la AFIP, operando sistemas de la AFIP, con una atención al público materializada en las agencias de la DGI, con la mitad de sus recursos humanos provenientes de la AFIP, y, con intenciones de dotar al nuevo ente de una cultura diferente.

Paralelamente, existía desde la AFIP, una fuerte resistencia y obstáculos crecientes a fin de retener en sus manos la recaudación de los recursos de la seguridad social. Del lado opuesto, los organismos implicados, AFJP’s y ART’s, se oponían a la disolución del INARSS, bajo el argumento que la seguridad social presentaba peculiaridades que justificaban su manejo independiente, a la vez que sostenían que las agencias, desconocían a fondo la problemática inherente a la seguridad social.

Finalmente, el INARSS fue disuelto, y con ello, el control y la recaudación de las obligaciones de la Seguridad Social, retornó a la AFIP, bajo el argumento de optimizar los niveles de recaudación, atendiendo a la sinergia resultante del potencial humano, muñidos del marco institucional que representaba la Agencia Única, que posibilitaba trabajar sin condicionamientos de presupuesto y personal. (Decretos N° 1394, 2001, 1398, 2001; 217, 2003; Instituto AFIP, 2011).

v. Ingreso de trabajadores a la AFIP, por la unificación del Sistema Previsional.

El último evento que presentamos refiere a la unificación del Sistema Previsional, a partir de la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino – SIPA -, en el año 2008. A partir de ello, se modificó el sistema vigente, donde convivían dos regímenes previsionales, uno, denominado de ‘Reparto’, administrado exclusivamente por el Estado, y otro, de ‘Capitalización Individual’ administrado por Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, (AFJP’s), pertenecientes, en su mayoría, al ámbito privado, (Ley N° 26.425). El nuevo sistema pasaba a quedar conformado únicamente por el Régimen de Reparto, circunscribiendo al Estado, el otorgamiento de las prestaciones previsionales, y manteniéndose sin mayores cambios el financiamiento de las mismas, mediante el pago de aportes y contribuciones previsionales, además de otros recursos tributarios.

Desde la óptica organizacional, esta última medida, motivó la necesidad de reubicar a los agentes con desempeño en las ex – AFJP’s - hacia otros destinos, unidades del mismo grupo, empresario, ó bien, hacia los organismos afines pertenecientes al Estado. A partir de ese momento, se resolvió la incorporación de más de casi un mil novecientos agentes a la AFIP.

En el Anexo I, se acompaña cuadro con el resumen de lo reseñado en esta reseña.

3. Problema de la investigación

En un sentido amplio podría decirse que la investigación en ciencias sociales busca comprender la realidad. Es decir intenta establecer el sentido de las acciones de actores determinados, e incluso sus omisiones. La tendencia hacia lograr la comprensión, lleva a plantear los objetos de investigación. Así, citando a Carlos Borsotti, “...investigar es un proceso por el cual se intenta dar respuesta a problemas científicos mediante procedimientos sistemáticos, que incluyen la producción de información válida y confiable...”. La referencia a ‘procedimiento sistemático’, implica que será susceptible de abordar en etapas. (Borsotti, 2007: 29).

El tema de investigación delimita un campo general de conocimiento que habilita distintas problematizaciones. En nuestro caso, encontramos en las organizaciones una multiplicidad de sucesos aptos para ser observados e investigados. Nos abocamos a aquellas que provienen del ámbito público, las que además, se encuentran caracterizadas por una conjunción de factores, restricciones y problemáticas propias que las tornan aún más complejas.

Se aduce en ese sentido, que las denominadas burocracias presentan tres tipos de restricciones: una de tipo normativo, vinculado al ‘deber ser’, es decir, normas que condicionan su operatividad; dos, de carácter estructural, dadas por el establecimiento de sistemas y procedimientos formales que ajustan su funcionamiento, y tres, de índole comportamental, pautas actitudinales y de comportamiento que resultan aceptables y predecibles, (Oszlak, 1976).

El área temática de interés se refiere a la “Cultura organizacional” (CO). Estudiar la CO nos resulta de interés a fin de comprender la realidad organizacional. Creemos que la CO constituye la principal fuente de energía para una organización. En este marco, consideramos a las organizaciones como fenómenos complejos, donde la cultura modela los comportamientos humanos, y también, advertimos que son objeto de cambios constantes habida cuenta de la ocurrencia de sucesivas contingencias y eventos, internos y externos, que impactan en su seno, (Blutman, 2009).

En este punto, cabe remitirnos a los conceptos vertidos por Peters, (2003), al señalar la existencia de múltiples culturas, dentro de una sola organización, que nos parece alusivo, para nuestro trabajo.

Nuestro objeto de estudio, la ‘CO’, se encuentra enmarcado en un organismo público de la esfera nacional, la Administración Federal de Ingresos Públicos – AFIP - , el que constituirá nuestra unidad de análisis.

En este caso, el disparador fue la diversidad de cambios contextuales y las sucesivas transformaciones organizacionales que ha sido objeto la organización en los últimos años, - absorción de organismos disueltos, anexión de nuevas atribuciones, misiones y funciones, fusión de organizaciones, incorporación de diversas y heterogéneas dotaciones de personal que resultaba errante, etc. -,

situación que dio lugar a la conformación de subculturas organizacionales con características propias, en alusión al fenómeno de ‘insularidad’ observado por Waissbluth, (2008)⁵, y como evidencia de la resistencia al cambio, que las mismas provocaban en las personas, toda vez que podían implicar potenciales amenazas, respecto del ‘verdadero contrato’ vigente.

Esto ha motivado la necesidad de abordar el análisis de su CO, indagando las características salientes de las subculturas organizacionales que allí residen, y su impacto en los distintos ámbitos y esferas de actuación de la organización.

En efecto, y de acuerdo con el relevamiento efectuado en el organismo, se ha podido establecer que coexisten en la AFIP distintos subgrupos que conviven en su seno y que se mantienen en el tiempo, entre los que, elegimos referirnos en este trabajo a los siguientes: a) Impositiva, b) Aduana, c) Seguridad Social, y, d) Áreas Centrales. Cada una de ellos presenta características culturales que los distinguen, y que por ello resultan aptos para su análisis y comprensión. Como refuerzo adicional de lo expresado, vale mencionar que la instrumentación de esas transformaciones en general, fue llevada a cabo, bajo un esquema denominado ‘Top-Down’, es decir, diseñado e instrumentado en la cúpula institucional, sin mediar mayores consultas ni comunicaciones a los funcionarios involucrados, (Waissbluth, 2008)

Así explicitado el problema de investigación, a continuación se indica la pregunta de investigación y los objetivos de la misma:

Pregunta de Investigación

¿Cómo son las subculturas de los organismos que componen la Administración Federal de Ingresos Públicos (‘AFIP Central’, la ‘Dirección General Impositiva’ – DGI-, la ‘Dirección General de Aduanas’ –DGA-, y, la ‘Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social’ –DGRSS-), desde la perspectiva de los actores?

⁵ El fenómeno de “insularidad” aludido, es aquél por el cual la grandes organizaciones, en su mayoría públicas, generan en su interior ‘islas autónomas’, con agendas propias, donde prima escasa coordinación y objetivos comunes.

Subpregunta de la investigación

¿Ha surgido una cultura organizacional homogénea desde la creación de la Administración Federal de Ingresos Públicos?

Objetivo General

Describir, comprender y analizar las subculturas organizacionales de los organismos que componen la Administración Federal de Ingresos Públicos (‘AFIP Central’, la ‘Dirección General Impositiva’ – DGI-, la ‘Dirección General de Aduanas’ – DGA- y, la ‘Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social’ –DGRSS-), desde la perspectiva de los actores.

A partir de la enunciación del objetivo general, desagregamos la pregunta allí contenida en preguntas más específicas, para arribar así a los objetivos específicos.

Objetivos específicos

- A) Describir, desde la mirada de los actores, las subculturas organizacionales de los organismos que componen la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP central, la Dirección General Impositiva, la Dirección General de Aduanas y la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social).
- B) Identificar los puntos coincidentes y divergentes entre las subculturas.
- C) Establecer la existencia de una cultura organizacional compartida en los organismos que componen la Administración Federal de Ingresos Públicos.
- D) Analizar la resistencia al cambio en las subculturas organizacionales como impedimento para la creación de consenso en torno a una cultura organizacional de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

4. Marco Teórico

A fin de introducirnos en la temática a investigar, será necesario analizar en profundidad los conceptos a abordar. Por ello, damos inicio al proceso de conceptualización, el cual supone aplicar generalizaciones empíricas que deberán ser puestas a prueba, es decir validadas, junto con los resultados de la investigación. (Becker, 2009).

Comenzaremos conceptualizando los términos ‘Organización’ y ‘Cultura Organizacional’, para proseguir con ‘Cambio y Resistencia en las Organizaciones’ y arribar así a las ‘Subculturas Organizacionales’, indagando asimismo sobre las vinculaciones entre ellos, lo que nos brindará el sustento teórico necesario para llevar a cabo nuestra investigación.

Sobre las Organizaciones y la Cultura Organizacional

La revisión bibliográfica efectuada ha arrojado diferentes significaciones para comprender y conceptualizar las ‘organizaciones’ y la ‘cultura organizacional’ (CO). Observamos que buena parte de la misma, les asigna un significado semejante. Dada la magnitud de lo escrito, y los fines de intentar arrojar alguna luz sobre nuestros objetivos respecto de la temática, pasaremos revista de los distintos enfoques conceptuales existentes, que nos resultan de interés. Para comprender a las organizaciones partiremos del enfoque clásico, caracterizado por la preeminencia del racionalismo, proseguiremos con la utilización de metáforas mecanicistas y biológicas, habilitadas para entender el funcionamiento organizacional y las interacciones con el entorno en el que éstas pertenecen, para arribar hacia un modelo más integrador, apto para comprender la complejidad en la que, a nuestro entender, éstas se encuentran inmersas.

A continuación, con base al aporte de Ros Guasch, (2006), se acompaña un breve detalle de las teorías organizacionales más destacadas.

Escuela Clásica – Teorías Estructurales de la organización

Esta línea comprende el estudio de la dirección científica del trabajo de Taylor, los procesos de dirección introducidos por Fayol y la burocracia weberiana, como organización ideal.

En ellos primó concebir a las organizaciones, mediante un concepto mecanicista, concibiendo en su accionar, el logro de fines establecidos en base a leyes científicas, que no consideraban el aspecto humano. En ese contexto, primeras décadas del siglo XX, la racionalidad estaba asociada a una función técnica que definía las conductas humanas, y como tal, aseguraba el buen funcionamiento organizacional, al tiempo que brindaba estabilidad y seguridad al trabajador. Mientras Taylor, se focalizaba en el análisis depurado de los movimientos que debían llevarse a cabo en los procesos de producción y la especialización de tareas, Fayol, se interesó en los principios de la dirección, integrados por la centralización, la jerarquía, la unidad de mando y la división del trabajo. Fayol concebía a la dirección sustentada en cinco elementos: Planificación de las tareas, Organización, Mando o Liderazgo, Coordinación y Control, resultando con ello, el precursor de las ciencias de la Administración. Ambas escuelas se caracterizaron por la asignación de trabajadores a tareas repetitivas, lo que hizo privilegiar la figura del supervisor para asegurar la eficacia del proceso. En ellas primó la visión pasiva del individuo, pretendiendo alcanzar por un lado, la prosperidad del propietario, y, por el otro, la seguridad del trabajador.

El modelo burocrático weberiano, con inspiración en el industrialismo clásico, por su parte, representaba la organización ideal capaz de obtener eficiencia a través del ‘poder’ y de la ‘autoridad’. Ese modelo, contaba con características distintivas, cuya síntesis se describe seguidamente, (Estévez, Blutman, 2006; Felcman, Blutman, y Mendez Parnes, 2002): 1. Especialización de tareas, a través de la división del trabajo y la distribución de tareas, oficios y roles entre los puestos; 2. Legalidad, mediante la regulación del proceso de toma de decisiones y el acatamiento a las normas; 3. Estandarización de procedimientos, o establecimiento de prácticas uniformes y racionales; 4. Formalización de la información/documentación, mediante la elaboración y difusión de reglas,

procedimientos e instrucciones entre todos los individuos involucrados; 5. Centralización de la autoridad a través de la concentración de la toma de decisiones en las jerarquías; 6. Estructura organizativa, mediante la definición de un organigrama jerárquico a fin de formalizar el reparto de roles; 7. Contratación del personal, mediante un proceso de selección basado en el mérito y el conocimiento; 8, Relaciones impersonales entre los trabajadores y jerarquías, donde cada persona actuara conforme su puesto, y, 9. Separación de la propiedad de la organización de la propiedad de las personas que trabajaban en ella.

Podemos aludir, llegado a este punto, a dos miradas referidas a la libertad en el ámbito de la organización burocrática. Por un lado, la crítica a la falta de libertad y al exceso de reglas. La organización sería un ámbito que restringe las libertades individuales, bajo el supuesto que el conjunto de actividades esperadas en ella, podría no coincidir con las esperadas por sus dependientes. “La organización es visualizada de este modo como un medio de dominación, de sumisión y de instrumentación” (Roberto Martínez Nogueira, 1993).

Comentario [j1]:

Desde otro ángulo, puede considerarse que el individuo es más libre, si conoce con precisión lo que se espera de él, pudiendo así verificar el grado de satisfacción que presenta la organización hacia su tarea. Las reglas resultan así necesarias para poner coto a la discrecionalidad de aquellos que detentan el poder sobre sus subordinados, (Perrow, 1990).

Nos acogemos a esta última visión, y creemos que las reglas y procedimientos legitimados y aceptados en el ámbito organizacional, si bien en un sentido, pueden acotar la libertad de acción o decisión de los trabajadores que las emplean, también les aportan un resguardo respecto de lo que se espera que éstos realicen en sus respectivos ámbitos de trabajo y los protege ante eventuales arbitrariedades que pueden darse a lugar por parte de quienes detentan algún poder sobre ellos.

A lo largo de la historia, las escuelas clásicas fueron ampliamente investigadas y criticadas en la bibliografía, por su comprensión unicista de la realidad organizacional. La excesiva simplicidad de su enfoque las tornó insuficientes, básicamente al no atender la complejidad de las relaciones humanas que allí residen y que necesariamente condicionan su funcionamiento, así como a su tendencia a no

reconocer la existencia de escenarios de cambio permanente. Asimismo, su freno a la innovación, su excesiva racionalidad y rigidez, promueve a que sus miembros tiendan a llevar a cabo conductas orientadas a atender más a los objetivos e intereses individuales que a los organizacionales.

Escuela de Relaciones Humanas

Estas escuelas intentaron profundizar los aspectos de comportamiento, compatibilizando de ese modo los intereses de ambas partes, la organización y sus miembros. Surgieron aportes muy importantes a partir de autores como Elton Mayo, Roethlisberger y Dikson, con los estudios de Hawthorne, donde se valorizaron aspectos tales como, el reconocimiento del conflicto, la consideración de las personas como sujetos activos, frente a la pasividad de la teoría anterior, el reconocimiento del cambio, y de un elemento hasta el momento inadvertido, las relaciones informales que residen en las organizaciones, y sus influencias en ellas.

La organización informal, surge en forma paralela a la institucionalizada, y es el resultado de la interacción de las personas, avalada por las relaciones de poder que allí se establecen. Ambas organizaciones – formal e informal – conviven, y se yuxtaponen, situación que puede dar lugar a la ocurrencia de conflictos. No obstante los avances evidenciados con relación a las escuelas clásicas, aún en este caso, persiste un enfoque simplificado de las relaciones humanas que sobreestima aspectos de la motivación y autorrealización, (Estévez, 2008; Catoira, 2009).

Teorías de Orientación Cognitiva

Según señala Ros Guasch, (2006), las teorías de ‘Relaciones Cognitivas’, surgieron como una necesidad de interpretar sucesos ambiguos y confusos, y proponer significados que posibiliten el accionar organizacional. A esta línea pertenecen los autores Daft y Weick, de la década de los '80 del siglo pasado, quienes incorporaron los avances provenientes de la psicología cognitiva, al estudio del comportamiento y de las decisiones individuales.

Para esta línea argumental, las decisiones se toman en función de la información que se dispone y del proceso cognitivo inherente a los decisores.

Se incluye en ella, a las corrientes que analizan el comportamiento humano, en materia de la capacidad limitada de los individuos en el aprendizaje y en el procesamiento de la información. Esta escuela se centra más en el individuo y no presta demasiada atención a los aspectos sociales que hacen a la interacción de las personas entre sí, los que también interfieren en la percepción individual.

Teorías Organizacionales Situacionales

Ros Guasch, (2006), sitúa dentro de este grupo a las organizaciones que reconocen la necesidad de adaptación a un entorno, sea éste estable o cambiante. Estas teorías conciben el cambio y permiten el diseño de acciones para canalizarlo y adaptarse a él. Dentro de esta categoría, ubica la Teoría de los Sistemas y la Teoría de la Contingencia.

La primera de ellas, - Teoría de los Sistemas -, la define aludiendo a sus creadores, - Kast y Rosenzweig -, como un “...conjunto de elementos independientes que interaccionan entre sí y cuya combinación forma un todo, de manera que el producto total resultante de su actividad es mayor que el que produciría la suma de cada una de las partes actuando por separado...” (Ros Guasch, (2006, p:34).

Se las considera como “cajas negras” hacia donde ingresan insumos, que luego de ser procesados, egresan transformados en productos. El proceso se completa, con la retroalimentación permanente. Esa concepción, comprende además, la existencia de una constante interacción con su entorno, lo cual les permite asegurar su supervivencia, (Bunge, 2004; Harmon y Mayer, 1999), en oposición a los sistemas cerrados - burocracia weberiana -, que tienden al equilibrio, desde el interior de las mismas.

La segunda teoría, - Teoría de la Contingencia – le asigna al entorno un rol de importancia, y considera que en virtud de las características del mismo, y de la capacidad de adaptación de las organizaciones a las demandas que el entorno le impone, dependerá su desarrollo. Surge, además, la caracterización de organizaciones ‘mecanicistas’ – radicadas en entornos estables - y ‘orgánicas’, sumidas en entornos cambiantes. Ros Guasch, (2006, págs: 38:39).

Hay autores que se refieren a estas teorías, mediante el empleo de metáforas, ideadas por Morgan (Ganhao María Teresa, 1997; Adalberto Cabello Chavez, 2000). Comenzaremos aludiendo a las metáforas referidas a ‘la máquina’ y ‘el organismo’, para luego abordar la metáfora cultural.

Mediante la metáfora de la máquina, fundada en el determinismo tecnológico, se enfatiza el análisis organizacional a través de la gestión racional y la eficiencia técnica del funcionamiento de sus elementos componentes. En ella, las personas son consideradas un recurso más. A través de la segunda metáfora, la del organismo, se alude al carácter dinámico que presenta la organización frente a los cambios del entorno, ya sea tecnológicos, psico-sociales – Argyris-, o de gestión – McGregor -. En la misma línea, se alude a Thompson, quien hizo mención a la analogía existente entre los sistemas organizacionales y biológicos, - conjunto de partes interdependientes que conforman un todo con fines de supervivencia, de carácter abierto con relación a su entorno, Ros Guasch, (2006).

También estas teorías pecaron por ser excesivamente simplistas, al no considerar el proceso grupal practicado en el seno organizacional. Surge necesario así, incorporar la complejidad derivada de otros modelos que prevean, en cambio, el proceso iterativo llevado a cabo en las organizaciones.

Escuelas Sociotécnicas

Estas escuelas parten de un enfoque que atendía tanto a los aspectos psicológicos, como, los sociales y técnicos, lo cual supuso incorporar otros elementos vinculados con la valoración del trabajo de modo integral, ven oposición al enfoque fragmentado anterior. Concibe a la autonomía de cada miembro para la ejecución responsable de las tareas y la retroalimentación, como elemento necesario para superar obstáculos reconocidos, (Ros Guasch, 2006).

Otros autores consideran que, bajo esta perspectiva, las organizaciones son vistas como construcciones sociales constituidas y reproducidas a través de la interacción social, efectuada por sus miembros, mediante procesos cognitivos, sociales y políticos (Topa Gantisano, Lisbona Bañuelos, Palaci Descals y Alonso Amo, 2004).

Una importante contribución sobre este tema fue aportada por la Teoría de la Agencia. En ella se reconoce la existencia de objetivos organizacionales y personales diferentes entre sí, y entonces focaliza en los contratos psicológicos celebrados entre ambos ('Principal', representado por quien ejerce la Dirección, y el 'Agente', representado por responsable de llevar a cabo la tarea). El contrato consiste en asegurar estabilidad, protección y seguridad al trabajador, a cambio de cumplir con los objetivos previstos por la organización. Cuando ello es incumplido, se produce una ruptura del contrato, (Ros Guasch, 2006).

Una teoría interesante que vincula la comprensión del concepto 'organización' con el reconocimiento del 'cambio', está dada por el 'Desarrollo organizativo', teoría que plantea conciliar los objetivos de crecimiento organizacional e individual. En consecuencia, autores enmarcados en esta concepción, como Argyris, consideraron necesario que las organizaciones fueran flexibles y adaptables al medio, (Ros Guasch, 2006, p:47).

Como ha podido apreciarse, las organizaciones han sido concebidas bajo diferentes conceptos que partieron del enfoque clásico, en el que primó un elevado racionalismo, que les permitió alcanzar sus objetivos, prosiguió con la utilización de metáforas mecanicistas y biológicas, para entender su funcionamiento e interacciones con el entorno en el que pertenecen, para arribar hacia un modelo más integrador que atendiera las características de las expectativas que hacen a la interacción de las personas y así ayudar a comprender la complejidad en la que se encuentran inmersas.

Perspectiva Cultural de las Organizaciones

Para referirnos a esta perspectiva, comenzaremos aludiendo a García Álvarez, (2006), quien prevé dos grandes ejes, uno, el de la cultura organizacional (CO) de carácter instrumental, y el segundo, la CO concebida como metáfora raíz.

Mediante el primero, el carácter instrumental asignado a la CO, la torna útil para alcanzar los fines y objetivos organizacionales. Desde esa perspectiva, la CO, puede concebirse como variable externa e interna. En el primer caso, - la CO como variable externa ó independiente-, es entendida como un fenómeno nacional que incide y nutre a las organizaciones, en tanto que éstas están influenciadas por

sistemas culturales más amplios – como por ejemplo: familias, iglesias, y demás estamentos externos que nutren a las organizaciones. Dentro de esta línea, la autora cita a autores como Hofstede y sus estudios transculturales. En el segundo caso, - la CO como variable interna o dependiente -, considera que las organizaciones producen ‘cultura’, al igual que productos o servicios. La CO es una variable que puede ser modificada. Éstas proveen valores y creencias que son a su vez compartidos por sus miembros. En este sentido, se concibe a la CO como una dimensión que contribuye a la eficiencia organizacional y que por ello debe ser controlada por los directivos para lograr éxito. Se identifica a la CO, como el conjunto de “valores compartidos por miembros de una organización”. Los autores adheridos a esa perspectiva - Peters y Waterman, Schein -, señalan que una manera de abordar el estudio de la CO, es, a través del análisis de las ceremonias, mitos, ritos e historias, creencias y valores de sus miembros, (García Álvarez, 2006; Rodríguez Fernández, 1993, p: 239).

De acuerdo a este enfoque –unitario-, el término “Cultura”, se aplica a las unidades sociales de cualquier clase, que presentan una mirada de sí mismas y de su contexto. Cita como ejemplo, las culturas occidentales, distinguiéndolas de las orientales, luego, resalta las culturas de las distintas naciones, y prosigue, desde otra óptica, haciendo mención a las culturas derivadas del nivel de ocupación o del campo de las profesiones, hasta alcanzar a la unidad organizacional, (Walter, 2003).

Walter señala, con base en Schein, que la CO es el modelo de asunciones subyacentes básicas, desarrolladas por un grupo, surgidas y consideradas válidas, y por ello, enseñadas a los nuevos miembros, como el modo correcto de percibir, pensar y sentir. Mientras que, en los niveles más superficiales o ‘visibles’, se ubican las ‘producciones’ y los ‘valores’, estamentos que, si bien guían las acciones de los miembros, e incluso habilitan a acercarnos hacia aquello que ellos piensan, no nos permiten, necesariamente, predecir su accionar futuro. En cambio, para esta escuela, son las ‘asunciones básicas’, aquellos esquemas de pensamiento admitidos por la mayoría e incuestionables, que determinan la conducta, la manera de percibir, sentir y actuar, y por eso resultan difíciles de cambiar, y como tal, inciden en los procesos de dirección y de socialización. Se alude también a conceptos de ‘adaptación externa’ y ‘supervivencia interna’. Entre los primeros, se sitúa la comprensión de la

misión y de los medios a utilizar para la consecución de las metas – estructura organizativa, división del trabajo, sistema de autoridad, entre otros. En tanto que, entre las cuestiones relativas a la ‘supervivencia interna’, los problemas girarían en torno al uso de un lenguaje común que viabilice la comunicación y comprensión de sus miembros, la fijación de límites grupales y de criterios de inclusión o exclusión, las relaciones de poder y/o de jerarquía, entre otros. Walter, en la misma línea que Schein, define a la cultura, como “un modelo de presunciones básicas – inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo dado, al ir aprendiendo a enfrentarse con sus problemas de adaptación externa e interna, que hayan ejercido la suficiente influencia como para ser consideradas válidas y, en consecuencia ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas” (Walter, 2003: 43).

La cultura surge así como una serie de respuestas compartidas frente a problemas que enfrenta un grupo para sobrevivir y adaptarse al medio que lo rodea. Del mismo modo, Blutman (2009), considera que las asunciones básicas constituyen los valores implícitos que realmente orientan la conducta e indican a los miembros del grupo la manera de percibir, pensar y sentir. A diferencia de los artefactos y valores. Los primeros, conformados por las producciones o creaciones, dadas por su entorno físico y social (Ej.: espacio físico, capacidad tecnológica del grupo, lenguaje escrito y hablado, producciones artísticas y conducta expresa de sus miembros). Los segundos, -valores- inherentes al individuo que refieren a la idea de lo que “debe ser”. Éstos predecirán buena parte de las conductas que se observan, y, cuando son aceptados colectivamente, devienen inconscientes y automáticos, como las costumbres. Algunos de los cuestionamientos a esta concepción de la cultura organizacional, - de carácter instrumental-, radican en sostener que la misma es más amplia, que los deseos de la alta dirección y su manipulación por parte de estos últimos no resulta algo tan simple.

Mediante el segundo eje, la CO concebida como metáfora raíz, se señala que la CO se aplica para definir a la organización.

García Álvarez, (2006), resalta el carácter socialmente construido de la organización y describe las características de las perspectivas antropológica cognitiva y la perspectiva simbólica. Señala que la ‘perspectiva cognitiva’, considera

a la cultura como un sistema de conocimientos y creencias compartidos, necesarios para saber y actuar, donde el pensamiento está conectado a la acción.

Por otra parte, considera que para la perspectiva simbólica, la cultura consiste en una red de significados, fruto del intercambio dado entre las personas. Concibe así a las organizaciones como construcciones sociales constituidas y reproducidas a través de la interacción social. Es simbólica ya que es producida desde el significado colectivo y pretende comprender cómo los individuos ‘entienden’ la CO según su experiencia, y, orientan sus conductas a partir de ello. El paradigma emergente consiste en entender la realidad organizacional como una realidad socialmente construida. Así, la autora agrega “... las organizaciones en vez de poseer una cultura, son cultura, ellas se constituyen a partir de interacciones cotidianas de donde surgen patrones de interacción que se institucionalizan”. De dicha afirmación subyace la visión de las entender a “...las organizaciones e individuos como entidades que se construyen y transforman mutuamente, (Mundéate, 1997)”, (García Álvarez: 2006: 168). La CO está constituida por normas, rutinas, comportamientos que promueven una estabilidad y orden, que debe mantenerse, en tanto y en cuanto, resulten adecuados para la organización, por lo que, al momento en que eso ya no sucede, deviene la necesidad del cambio.

Resulta interesante la introducción que efectúa la autora, respecto del ‘contexto’, cuando sintetiza: “...organizar es un proceso de construcción de un orden social para el logro de unos fines específicos en un contexto particular...”, (García Álvarez, 2006, p:170). De ese modo, sugiere la necesidad de recurrir a perspectivas más amplias de la cultura, o sea, socioconstructivistas y críticas, que contemplen el contexto en que las organizaciones se inscriben.

“En el contexto organizacional, las prácticas y discursos que circulan, en la medida que son hegemónicos, se convierten en posibilidades de sentido, (...), y tienen efecto sobre los hábitos de comportamiento y de pensamiento de las personas”,

(García Álvarez, 2006, p:172).

También Rodríguez Fernández, se alinea a esta postura, cuando considera a la CO como un

“...sistema de valores y creencias influido por las estructuras de las organizaciones, la tecnología y el entorno interno y externo para producir normas de pensamiento y acción, que son compartidas por los miembros” (Rodríguez Fernández, 1993, p:240).

Otras definiciones, citadas por el autor, giran en torno a “... las conductas observadas con regularidad en las relaciones entre individuos... (Goffman, 1967)”, o “...la filosofía que orienta la política en relación con empleados y clientes (Ouchi, 1981)...”, (Rodríguez Fernández, 1993, p:241).

Edward Burnett Tylor, citado por Dias Baptista, (2008), caracteriza la CO como un complejo que incluye conocimiento, creencias, arte, moral, leyes, costumbres y otras capacidades y hábitos adquiridos por el hombre como miembro de la sociedad.

Interesa citar, además a autores que definen la CO como “el conjunto de entendimientos importantes que los miembros de una comunidad tienen en común”, (Salcedo y Romero, 2006:86), o “un sistema de valores y creencias compartidos donde la gente, la estructura organizacional, los procesos de toma de decisiones y los sistemas de control interactúan para producir normas de comportamiento”. Los autores señalan además, que no puede obviarse el impacto de la misma en la conducta de los trabajadores, toda vez que estimula el accionar, o no, de éstos al logro de los resultados propuestos. Revalorizan la concepción holística de la cultura, como factor omnipresente en la organización, y consideran que “no es posible operar una estructura organizacional, ni diseñar políticas sino se conocen los valores y creencias del colectivo empresarial”.

Ros Guasch, (2006), refiere al avance de la etnometodología y demás enfoques basados en la cultura, a partir de las últimas décadas del siglo XX, donde se reformula el concepto de la organización como una

“...construcción social y un orden sostenido, necesariamente generados en el conocimiento y en prácticas rutinarias, movilizados por las personas en su discurso e interacción cotidiana”. (Ros Guasch, 2006, p:59).

En la comprensión de las organizaciones como cultura, se emplea una metáfora, a partir de la cual, se focaliza la atención en el “...conocimiento de los sistemas humanos, y más comprensiva en relación con las limitaciones (...) constructos generados, habitados y animados por seres dotados de capacidad de simbolización...”. (Ganháo, 1997, p:186). La cultura presenta una influencia innegable en el comportamiento organizativo, “...negar esta metáfora implicaría

concebir una organización sin símbolos, ni historia, ni ideas. Una organización humanamente inhabitable...”. La metáfora de la cultura, no invalida a las otras metáforas ya revisadas, - la máquina ó, el organismo -, sino que las complementa y, concluye la utilización de estas metáforas no debería ser totalitaria o excluyente, sino que, concebir su diversidad enriquece la teoría organizacional. (Ganháo, 1997).

Blutman, (2009) señala que, las organizaciones perfilan pautas de acción desde su propia CO constituidas por actitudes, normas, roles, valores y creencias, donde los factores tecnológicos y económicos inciden. Además sus miembros son actores que modelan la CO, siempre que sus aportes sintonicen con los presupuestos básicos de la CO. En ese sentido un modo de abordar su estudio es mediante la perspectiva interpretativa, mediante la cual se pregunta “... cómo los miembros de una organización dan sentido a su mundo social”, (Blutman, 2009, p:150). La cultura debe entenderse como “...un fenómeno complejo que se transforma y se reproduce según la interacción de los actores dentro de la organización y los factores externos como medio de influencia, en un camino de ida y vuelta”, Blutman, (2009, p:151).

Para finalizar con este apartado, acompañamos el concepto proveniente del enfoque de la Teoría Crítica de la Organización, que considera a las organizaciones como “...espacios donde se producen, a la vez, relaciones materiales y simbólicas entre agentes sociales diversos, ubicados en una estructura institucional y culturalmente referida (Burchell et al.; 1991)”. Esta conceptualización prevé la confluencia de saberes y prácticas que ordenan y diferencian a individuos y permite reconceptualizar discursos, dispositivos administrativos vinculados al ejercicio del poder. (Szletcher, 2010, p:198).

Cambio y Resistencia en las Organizaciones

Las organizaciones se enfrentan en forma constante con la necesidad de cambios, motivados por una infinidad de razones, regulaciones y reglamentaciones gubernamentales, decisiones de sus directivos, fusiones, reorganizaciones, programas de racionalización y reducción de costos, entre otras cuestiones. Los cambios suceden en forma permanente, bien pueden constituir transformaciones

radicales (que implican cambios estructurales), o incrementales, o sea cambios menores que afectan sólo alguna parte de las mismas. (García Lopez, 2010).

Acosta, (2002), define al cambio como, el conjunto de transformaciones realizadas en diferentes dimensiones de las organizaciones, promovido por fuerzas internas o externas, planeadas o no planeadas.

Dias Baptista, refiere a las transformaciones organizacionales y al impacto de la cultura en tales fenómenos al sostener que, la (CO) “...puede limitar lo que vemos y cómo interpretamos lo que vemos, pero también facilita una dirección de trabajo en este escenario...”, (Dias Baptista, 2008, p:5). Nos interesa resaltar la apreciación que efectúa el autor, entre la cultura organizacional y el cambio, asimilando éste último a un proceso adaptativo y gradual, cuyo desafío sería el desarrollo de capacidades que aseguren a la organización, su supervivencia y continuidad. Bajo esa perspectiva, el cambio dependería de la CO.

Varios autores sostienen que el cambio en la cultura es permanente. Bien puede originarse en la cultura, ó en dimensiones diferentes a ella. Bajo esa perspectiva, enfatizan que la cultura organizacional: “.... Es fuente de cambio ..(...) y es destinataria del cambio, si los cambios se producen en otras dimensiones, (...), pues ella resultará finalmente afectada” (Acosta, 2002, P:14). Salcedo y Romero (2006), consideran que la CO se encuentra afectada por transformaciones acontecidas en el mundo laboral, en los procesos de trabajo y en la estructura organizativa, y donde el papel del liderazgo constituye un elemento de cohesión de las conductas individuales. Numerosos autores conciben la cultura como la base de funcionamiento organizacional y fuente de energía, por ende la consideran central para encarar con éxito proyectos de transformación, (García López, 2010).

Meyerson y Martin, (1987), nos presentan tres miradas sobre la cultura organizacional y el cambio. Así, la ‘CO Integrada’, - paradigma 1 -, es aquella donde existen consensos y consistencia en sus distintas manifestaciones culturales, lenguaje, conductas y los valores. Agregan que éstas son compartidas por los miembros de la organización. Si bien las autoras mencionan divergencias entre lo concebido como manifestaciones culturales, a modo de ejemplo, cita a rituales, prácticas formales o informales, valores de la alta dirección, asunciones básicas, entendimientos compartidos, etc., también destacan que, en cualquier caso, debiera

existir consistencia entre sus miembros, concibiendo a los líderes como los creadores de la cultura. Este paradigma, no presentaría ambigüedades, con lo que, el cambio cultural, supone pasar de una cultura monolítica, o dominante, a otra de idéntico carácter, proceso que suele estar controlado por la alta dirección. Desde otro ángulo, describen a la CO ‘Diferenciada’, - paradigma 2 -, como aquella capaz de distinguir inconsistencias y/o falta de consensos y acuerdos, derivando ello en la formación de subgrupos - ‘Subculturas’- , e individualidades dentro y fuera de la organización. Bajo esta mirada, la CO es un conjunto de valores contradictorios, y abierto a influencias internas y externas. La organización constituye un límite arbitrario alrededor de diversas subculturas, que comparten algunos elementos de la CO dominante, y, cada subcultura constituye una pequeña versión del paradigma anterior, inclusive, un individuo puede pertenecer a diversas subculturas. En este contexto, el cambio organizacional, se localiza en cada subcultura, y entre éstas y la CO dominante, con lo que puede presuponerse la existencia de una mayor interacción con el entorno. El cambio, en cada subgrupo sería incremental, y consecuentemente, menos traumático y más viable.

El tercer paradigma, asigna a la CO el carácter de ‘Ambigua’. Es decir, mientras que los dos paradigmas anteriores, negaban y/o minimizaban la ambigüedad, y sólo la concebían para habilitar el cambio, este paradigma la acepta. Admite que los individuos comparten algunas visiones y otras no, y que son ignorantes o indiferentes a algunas cuestiones. Concibe así a la CO como dinámica y compleja. Bajo esta perspectiva, el cambio cultural es permanente, y por lo tanto resulta necesario conocer acabadamente los patrones culturales para advertirlos. Este concepto brinda mayor autonomía y libertad para actuar y experimentar. Los autores concluyen asumiendo que para comprender cómo cambian las organizaciones, es necesario tender hacia un enfoque multiparadigmático, que abarque las tres miradas descriptas.

Cabe destacar, que los procesos de cambio suelen traer aparejado aspectos negativos de la cultura organizacional, tales como: resistencias, predominio del interés propio, percepción distorsionada de las metas y estrategias organizacionales, entendidos éstos como riesgos ó fuerzas opositoras u obstáculos, que deben ser

diligentemente gestionados, a fin de arribar con éxito a las instancias de cambio deseadas.

Las resistencias se oponen al cambio obstaculizándolo. Proviene de fuentes individuales, originadas por temores, inseguridades, hábitos, percepciones y características personales de sus miembros, y, organizacionales, a partir de inercias estructurales, contextuales, culturales grupales, amenazas a la distribución de recursos y/o de poder. Existen tácticas para minimizar esas resistencias, básicamente mediante la educación y comunicación, participación, negociación, manipulación y coerción. El orden describe la conveniencia decreciente de utilizar uno u otro método. (Acosta, 2002, García López, 2010).

También García López (2010), señala tres enfoques para gestionar el cambio: i) mediante el poder, o coercitivo, ii) mediante la razón y iii) mediante la reeducación. En el primer caso, deviene de un liderazgo autoritario, y autocrático. En el segundo, prevalece el supuesto que la razón por sí sola tiene preeminencia en las elecciones, lo cual constituye una simplificación extrema. El último caso, la reeducación sintetiza las dos anteriores, y persigue lograr un convencimiento individual de la necesidad de cambio.

Subculturas Organizacionales – SO -

Arriaga, Stamatti, Viadana y Zubeldía, (2003), introducen el concepto de subculturas organizacionales, ya anticipado en los párrafos previos. Ellas conciben a la cultura como el conjunto de capacidades y recursos disponibles en las organizaciones que aportan los conocimientos, valores e instrumentos que la hacen funcionar, y, en dicho marco, conciben la coexistencia de diversas culturas que conviven en una misma organización y la importancia de reconocerlas a fin de identificar los modos de interacción que viabilicen la construcción de significados compartidos, así como también, los problemas derivados de tal convivencia.

Guadarrama Olivera, citado por Szletcher, (2011), establece tres dimensiones básicas a fin de relacionar la CO con las SO, que allí residen: i) la ideología compartida por sus miembros derivada de sus ocupaciones, ii) las formas culturales, por las que éstos expresan y comparten su cultura e iii) los ritos que señalan los modos de ver y actuar. A la autonomía aspirada por estas SO, se contraponen la CO

que intentará contenerlas, ya sea por consenso o coerción. En ese sentido, una manera de asegurar la subsistencia de SO en una organización, estaría dado por el insuficiente grado de interacción entre las mismas.

Rodríguez Garay (2009), considera que las organizaciones son como pequeñas sociedades con características culturales y con capacidad para crear valores y significados. Citando a Etkin, alude a que no existe solo “una” cultura homogénea para toda la organización, sino la coexistencia de varias subculturas que residen en ella. Cada “subcultura” comparte modelos mentales diferentes no obstante compartir creencias y valores básicos. La subcultura organizacional aparece así como un fenómeno de diferenciación entre las distintas partes funcionales de la organización.

Por otro lado, si bien la cultura se construye desde adentro, también es permeable a la influencia externa proveniente de instituciones del medio social más amplio. El autor concibe a la cultura organizacional

“...como un tipo ideal construido que procura transmitir la imagen de que existe una unidad en las creencias y valores, en un contexto de subculturas con diferencias y hasta oposiciones valorativas...” (Rodríguez Garay, 2009, p:87).

Los sistemas formales oficiales, a través de los objetivos, normas, procedimientos y valores declarados, son un ejemplo de las iniciativas orientadas a socializar a los miembros y movilizar sus conductas. Asimismo, la socialización o culturización de los individuos se impulsa a través del papel de los líderes, dado que establecen normas de lo que se espera (o no) de cada uno, declaran valores, otorgan recompensas e imponen sanciones.

Rodríguez Fernández, (1993), se refiere a la CO en tres niveles: i) individual, ii) grupal y iii) organizacional, donde destaca, en el primer nivel, que las formas de percibir de los individuos, les facilita comprender las conductas de terceros. Así, con sus cogniciones, visiones y acciones éstos definen el ser organizado. En el segundo nivel, menciona que los grupos crean su cultura propia, como un fenómeno de diferenciación entre las partes funcionales de la organización. Considera al grupo como garante de la cultura, condicionado esto último, a estar integrados en la cultura más amplia, es decir, la organizacional. En ella, le asigna gran importancia a la actividad de los líderes. Cuanto más fuerte y consolidada fuera la CO mejor capacidad de orientación tendrá ante situaciones de cambio, transformaciones,

fusiones, etc. Para el autor, la cultura es algo que se comparte, se transmite – a partir de los valores, se traduce en un sistema de creencias y actitudes y se manifiesta, por medio del comportamiento de las personas y sus actividades. A esa transmisión de valores la denomina 'proceso de socialización'. Para el autor, la socialización, consiste en adoptar el sistema de valores, conductas, creencias y normas, valoradas por el grupo en su conjunto, en forma voluntaria, permitiendo al nuevo miembro, construir su propia identidad en interacción con los otros.

La socialización se intenta lograr mediante una estrategia discursiva, un adoctrinamiento y un sistema de sanciones y recompensas (Rodríguez Garay, 2009), no obstante, éstos no son determinantes, dada la existencia de resistencias que presumiblemente existen. Al respecto dicho autor señala que una función primordial del liderazgo es crear y construir la CO. Esa relación de poder es la que permite a los líderes crear normas e imponer reglas de juego al resto de los actores.

El estudio de las SO es importante en la sociología organizacional. Se sugiere en ella que, grupos internos desarrollan sus propios valores, interpretaciones y perspectivas de la misión y patrones de conducta a seguir pero, mantienen una imagen de CO uniforme para el público. Las SO emergen como grupos de trabajo que reemplazan la CO oficial, y coexisten sin predominar unas sobre otras. El origen de éstas es diverso: tareas, perfiles, horarios, etc., (Jermier, Slocum, Fry, Gaines, 1991).

Podemos concluir que, en determinadas situaciones, las conductas de los miembros de una organización pueden verse influenciadas por los valores, creencias y normas producidas en la misma (fruto de un proceso de socialización), mientras que en otros momentos, serán preponderantes las propias construcciones del grupo social – subcultura- . En cada caso, cada individuo evaluará esos elementos condicionantes, y aplicará sus conocimientos, experiencia y criterio, (Rodríguez Garay, 2009).

Como resultado de la revisión bibliográfica efectuada, y a los fines del presente trabajo, se propone abordar el análisis de la CO y las SO residentes en el organismo, a partir de las perspectivas de los actores, respecto de los siguientes atributos:

A) Valores organizacionales: Los valores hacen a la personalidad de la organización y contribuyen a la conformación de la identidad organizacional, respecto de cómo ésta se autoidentifica y se autodistingue de las demás (Cano Pino, Bauzá Vázquez, 2010).

Salcedo y Romero (2006), considera a los ‘Valores’ como cualidades ideales respecto de cómo conciben los seres humanos el mundo y la vida. Son convicciones que los miembros de la organización tienen, en cuanto a preferir cierto estado de cosas por encima de otros. Reflejan las metas así como las creencias y conceptos básicos de una organización, y proporcionan un sentido de dirección común para la organización. Si se encuentran explicitados a sus miembros, mediante distintos artefactos, actas, manuales, misiones, se traducen en patrones de comportamiento esperados por la organización, y exigibles por la dirección.

Otros autores, Zubieta et al (2008), destacan que son creencias, tienen fines deseables, trascienden las situaciones específicas, guían la acción y son jerarquizables entre sí. Pueden ser analizados mediante dimensiones bipolares: 1- ‘apertura al cambio’ vs ‘conservación’. Los primeros enfatizan la independencia y acción frente a aquellos que preservan la estabilidad, 2- ‘autopromoción’ vs ‘autotrascendencia’, anteponiendo el éxito personal y el dominio sobre otros por sobre la preocupación por el bienestar común.

En nuestro trabajo, utilizamos la clasificación en: Básicos, (conformados por: Estabilidad, Nivel de Ingreso, Ambiente Físico), ‘De Reconocimiento y Autorrealización’ (integrados por la posibilidad de crecimiento y valorización del trabajo), y Sociales ó Relacionales (Ambiente de trabajo con pares, con las jerarquías, equilibrio personal), extraída de Blutman, (2009).

El análisis de valores permite desentrañar la capacidad de las instituciones de modelar las preferencias de sus integrantes, en las actitudes y comportamientos. Llevar a cabo un estudio detallado de lo que se percibe por los actores como valorado y apreciado por la organización, resulta de gran interés para comprender y hasta predecir algunas conductas. En ocasiones, éstos no resultan del todo claros, ni aceptados, y en muchos casos, son transmitidos de modo implícito, (Zubieta, et. al., 2008).

B) Organización y Estilo de trabajo: en este trabajo entendemos a este atributo compuesto por un lado, por la clasificación de organizaciones en: i) ‘Formales’ e ‘Informales’ y, por el otro, comprendiendo además al estilo de trabajo: ‘Individual’ o ‘Grupal’. La ‘organización formal’, comprende aquella, planificada y reglamentada, que representa los postulados sociales, políticos y administrativos que dieron origen a la organización, en un intento de alcanzar los objetivos organizacionales, y de exponer sus características distintivas a sus miembros y a interlocutores terceros a la organización. Es decir, refleja cómo se muestra la organización, para con sus trabajadores y para con quienes ésta debe interactuar, fuera de ella. Está enunciada en el diseño de la misión, y funciones principales, en su estructura organizativa, en sus planes estratégicos, entre otros. Hacia adentro, también abarca la estandarización de las tareas. Refleja qué persigue, cómo lo llevará a cabo, y con qué recursos. El sistema de comunicaciones horizontales y verticales, y también alude al grado en que se han elaborado, fijado y comunicado, los métodos y procedimientos que persiguen regular el accionar de sus miembros.

Pero, los individuos y los grupos desarrollan asimismo, una ‘organización informal’, o sea, un conjunto de comportamientos no previstos por la organización formal. Entre los patrones que caracterizan ésta última, se distinguen, prácticas que no se respaldan con los procedimientos estandarizados, existen personas que cuentan con mayor o menor influencia en los modos de comportamiento de los grupos, sin la necesaria correlación con el cargo que ocupan, se notan actitudes apreciadas y valoradas, que no surgen de aquellas que se encuentran específicamente explicitadas, pero que condicionan el modo de conducirse por las personas, etc. De ese modo, la organización informal influye en la forma de hacer las cosas, y se distingue de los enunciados, normas y procedimientos oficiales previstos.

Hay quienes conciben la estructura informal como las interacciones afectivas de la organización y que operan dentro de los grupos que allí se forman. En este sentido, es interesante revisar, si estas ‘organizaciones paralelas’ facilitan o no a la concreción de los objetivos fijados. Sólo en la comprensión de ambas, se

puede arribar a la comprensión de la organización real. (Catoira, 2012; Rodriguez Garay, 2009).

Otra acepción referida a esta cuestión está dada en la clasificación de las organizaciones en Orgánicas y Meticulosas, donde en las primeras, preponderan las comunicaciones informales, que fluyen en distintas direcciones entre los sectores y niveles, mientras que, en las segundas, prevalecen las comunicaciones formales y una mayor estandarización. (Arriaga, et.al.).

El estilo de trabajo ‘Individual’ ó ‘grupál’ – o sea, la promoción o no de la formación de equipos de trabajo-, incide en los comportamientos y conforma un tipo cultural. Hay CO en las que el individualismo es altamente apreciado y los derechos individuales protegidos, mientras que, hay otras donde se prepondera el interés común y el espíritu solidario.

C) **Estilo Liderazgo:** Una de las principales funciones del liderazgo es la construcción de la cultura. Éste se encuentra concebido como el conjunto de componentes necesarios para conducir a un grupo u organización, entre los que se mencionan, el carisma, los conocimientos y habilidades, las habilidades de comunicación, etc.

En nuestro trabajo, se previó explorar acerca de las características que presentan los líderes en cada SO, dando prevalencia de los distintos estilos de liderazgo. El abanico posible comprende aquel sustentado en un modelo *Autoritario*, donde el poder es derivado de la jerarquía, las decisiones son tomadas unilateralmente y donde predomina la comunicación descendente. *Democrático*, donde el poder se asienta en el conocimiento demostrado y se promueve la participación de los individuos. La comunicación fluye a través de las interacciones entre grupos. Se impulsa la participación en grupos para el logro de los objetivos. Las decisiones se toman conjuntamente con los subordinados, e incluso, se los mantiene permanentemente informados de éstas. *Permisivo*, en donde prevalece el seguimiento invariable de los usos y costumbres. El líder se limita a brindar información somera a sus subordinados y a actuar como nexo con el exterior. Estos ‘tipos de liderazgo’, son visibles con relación a diversos aspectos de la vida cotidiana, como por ejemplo: la ‘toma de decisiones’, la ‘asignación de tareas’, la ‘responsabilidad directiva’ y la ‘resolución de conflictos’. Las relaciones de poder de

los líderes, posibilitan la creación de normas de conducta que establecen lo que se puede o no hacer, así como los métodos de trabajo a aplicar, las relaciones funcionales a instaurar, los valores que deben priorizarse, e incluso inciden en la distribución de mecanismos establecidos en la organización como las recompensas o sanciones.

En síntesis, en este trabajo se propuso revisar el atributo ‘Estilo de Liderazgo’, respecto de las siguientes cuestiones: la Responsabilidad Directiva, que alude a la obligación de los directivos de integrar a la gente y orientarla al logro de los objetivos. Ello incluye el apoyo a las personas y la transferencia de conocimientos necesaria para ejecutar las tareas; la Toma de decisiones, donde puede prevalecer la experiencia, la intuición y/o el profesionalismo del nivel superior, no obstante, y respecto del trabajo individual, interesa analizar el grado de autonomía de las personas en la vida cotidiana, la Asignación de tareas, componente que implica la necesidad de delegar atribuciones y dividir responsabilidades entre los trabajadores a cargo, de modo de asegurar la concreción de los objetivos y metas trazados, y, el Manejo de conflictos, que alude a la existencia de diferencias de intereses en los entornos laborales. El conflicto puede ser interpersonal ó intergrupal y frente a él existen distintas reacciones, como por ejemplo: Negación, Confrontación, Negociación, etc. (Salcedo, Romero, 2009, Arriaga, et.al; Zubieta, et al, Topa Cantisano, et al; Blutman, 2008).

5. El Caso AFIP

Ya se ha mencionado que el organismo objeto de estudio, la Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP – se conformó a partir de la fusión de dos entes preexistentes: la Aduana y la Dirección General Impositiva – DGI- .

Acerca de la Aduana – DGA -

En el caso de la Aduana, su nacimiento data desde antes de la conformación de la organización nacional. En el año 1778, se creó la Real Aduana de la Provincia de Buenos Aires, y si bien por aquella época existían aduanas interiores, la ciudad era la única que tenía la exclusividad de comerciar con el exterior. Será recién a partir del año 1852, luego de la caída de Juan Manuel de Rosas, cuando se declaró

la libre navegación de los ríos interiores, por parte de Justo José de Urquiza, nacionalizando con ello los ingresos derivados de la Aduana, medida que resultó en la separación de Buenos Aires de la Confederación. Luego de un escenario de guerras, en el año 1853, a partir de la Constitución Nacional, se dio lugar la consolidación de la organización nacional. Allí se deslindaron las atribuciones tributarias para la Nación quedarían los ingresos recaudados del comercio exterior, y los impuestos directos y, para las provincias, los impuestos indirectos, que serían administrados por ambas jurisdicciones en forma concurrente. (Instituto AFIP, 2011).

Como puede notarse, si bien la aduana ha mutado a lo largo de su historia, en la actualidad, aún mantiene algunas características culturales que provienen de esa época colonial, y conservan cierto rasgo de ‘independencia’. José Luis Tesoro, (1999), en su obra referida al proceso de fusión de la Aduana con la DGI, sostiene que, la Aduana, aferrada a sus creencias, mitos y cultura, se sintió abrumada por el crecimiento expansivo del comercio exterior y por la incipiente integración regional.

En nuestros días, la Dirección General de Aduanas (DGA), se encuentra abocada principalmente al control de la importación y exportación, aplicando las disposiciones que regulan el tráfico internacional de mercaderías, y a la fiscalización de la aplicación de los aranceles dispuestos por el Estado. Estos últimos, son fijados de acuerdo con lineamientos de la política económica nacional así como también, a las pautas internacionales provenientes de acuerdos o convenios que regulan la comercialización de distintos productos.

La complejidad y amplitud de las temáticas abordadas por el organismo, le asignan un papel de importancia en cuanto al control de todo aquello que entra y sale de nuestro país con el fin de asegurar nuestra calidad de vida, nuestra seguridad y soberanía. (AFIP, 2012, Instituto AFIP, 2011)

Acerca de la Dirección General Impositiva – DGI -

El antecedente del organismo de recaudación impositiva viene dado a partir de la existencia de los primeros impuestos internos, aplicados sobre determinados productos, que surgieron en oposición a los tributos externos que correspondían a la Aduana. Dicho organismo recaudador fue creado en el año 1891 y se denominó Administración General de Impuestos Internos.

En el año 1932, la creación del Impuesto a los Réditos, dio origen a la Dirección General de Réditos. Ambos organismos recaudadores se integrarían quince años después, dando lugar a la creación de la Dirección General Impositiva, (Tesoro, 1999).

Esta unión de organismos fue trascendente, dado que los mismos partían de culturas con características distintivas, atendiendo a la dinámica alcanzada en cada caso para con los contribuyentes. Mientras que para el impuesto a la renta, los sujetos alcanzados eran más numerosos, las relaciones con ellos, derivaban hacia un trato más impersonal, en el caso de los impuestos internos, el número de contribuyentes alcanzado era menor, por lo que el trato con los contribuyentes tendió a ser más personalizado. Según señala Tesoro, ello derivó en que se visualizara a la Dirección General de Impuestos Internos, con características de ‘feudo’ que atendía y conocía minuciosamente a una clientela, concentrada y escasa y, a su problemática.

Desde otro ángulo, Tesoro, distingue las subculturas inherentes, no al tipo de tributo, sino al desempeño de las funciones básicas que allí se practican, tales como de recaudación, de fiscalización y de legal y técnica.

Para el autor existe una SO ‘recaudadora - informática’, más orientada al modelo weberiano, donde prevalecen los criterios de eficiencia y profesionalismo tendientes a lograr, a través de tareas precisas y programadas, una administración eficaz de los recursos disponibles.

Complementariamente, también se encolumnaba la SO ‘fiscalizadora-técnica’, en donde predominaría una actuación puntual apoyada sobre una tarea de inteligencia y conocimiento técnico previos, que presentaría alguna dosis de discrecionalidad, independencia de criterio y autonomía en el accionar cotidiano. En la práctica esto se manifestaba además, con un alto grado de desconfianza y recelo entre los trabajadores de los distintos niveles jerárquicos y entre sí.

Varias décadas más tarde, en el año 1993, la DGI pasó a absorber además, la función de recaudación de los recursos de la seguridad social, (Decreto PEN N° 507, 1993), temática que resultara ser sumamente novedosa y especializada para sus agentes, conocedores de las cuestiones impositivas.

Importa destacar que la complejidad de esa medida no atendía solamente al desconocimiento de las nuevas funciones y tareas, sino a la lógica que subyacía en su práctica, esto es, el tratamiento de las temáticas de la seguridad social presenta un alto componente social que se imponía novedoso para el organismo recaudador y sus agentes.

Hoy la DGI se encuentra abocada a la aplicación, percepción, recaudación y fiscalización de los impuestos nacionales, encuadrando entre sus funciones principales la recaudación impositiva, el establecimiento de multas, sanciones, determinaciones de oficio y liquidaciones de deudas en gestión administrativa o judicial, sin menoscabo de las tareas de estímulo de la cultura del cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes. Dispone para ello de estrategias vinculadas con la facilitación y simplificación de los trámites a realizar por los ciudadanos para el satisfactorio cumplimiento de sus obligaciones, (AFIP, 2014).

Acerca la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social –

La DGRSS, se ocupa de la recaudación de los recursos de la Seguridad Social, cuya existencia deriva del conjunto de derechos fundamentales de la ciudadanía de acceder a una protección básica para satisfacer estados de necesidad y condiciones de vida dignas.

En su sentido amplio, la seguridad social juega un papel importante en la construcción social, al intentar disminuir las desigualdades, construir solidaridad y buscar la universalización de sus beneficios. El Estado distribuye riqueza a través del cobro de los impuestos y gestiona un gasto social redistributivo. En ese marco, el Estado debe ejecutar determinadas políticas sociales que garanticen y aseguren el bienestar de todos los ciudadanos a fin de asegurarles niveles mínimos de dignidad e intentar corregir los desequilibrios de riqueza y oportunidades entre la población.

Si bien las primeras aplicaciones de este principio tuvieron la forma de asistencia pública, éstas fueron evolucionando hacia los sistemas de seguro social y más tarde, hacia los primeros regímenes de Seguridad Social, consistentes en prestaciones en dinero y servicios, ante contingencias consideradas socialmente protegibles. Cada uno de los regímenes presenta, un mayor o menor grado de interacción, respecto a su diseño y funcionamiento.

El acceso a las prestaciones sociales está estrechamente relacionado con los aportes y contribuciones realizados por trabajadores y empleadores. En ese sentido, el trabajo registrado garantiza una serie de derechos para los trabajadores e implica ciertas obligaciones para los empleadores. El control del trabajo registrado es una responsabilidad del Estado tanto en lo que hace a la fiscalización de los empleadores como a la simplificación de los procesos de inscripción del personal.

En nuestro país, la Seguridad Social cubre las contingencias de Vejez, Invalidez y Muerte; Enfermedad, Desempleo, Asignaciones Familiares, y Riesgos del Trabajo, mediante los subsistemas: a) previsional, b) de salud, c) de desempleo, d) de asignaciones familiares y e) de riesgos del trabajo, respectivamente.

La mayoría de estos subsistemas tuvo un origen convencional, a través de acuerdos entre trabajadores y empleadores de un mismo gremio o rama de actividad, dando nacimiento con ello a las primeras cajas de jubilaciones y pensiones a principios del siglo pasado, las obras sociales, años más tarde y, las cajas de asignaciones y subsidios familiares.

Como puede notarse, la temática presenta gran complejidad además, por la diversidad y cantidad de organismos involucrados en ella.

En resumen, la Seguridad Social tuvo un origen convencional, no estatal, y a partir de su generalización a la mayoría de los trabajadores, comenzó a ser regulada por el Estado. Hubo una progresiva unificación de los distintos subsistemas y de los entes encargados de su administración, hasta la creación del Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS) y de la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS), que serían gestionados por un organismo estatal, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Dicho proceso de unificación de las tareas de administración y de recaudación del Sistema de Seguridad Social, sufrió, como fuera anticipado, una modificación en el año 1993, cuando se encomendó a la DGI el ejercicio de las funciones de recaudación, fiscalización y ejecución judicial de los recursos de la seguridad social, funciones que venían desempeñándose en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Al momento de la fusión entre la DGI y la Aduana, la AFIP, tenía atribuciones respecto de las funciones de recaudación y fiscalización de los tres tipos de tributos,

(impositivos, aduaneros y de seguridad social), pero sería en el año 2001, cuando esta última temática adquirirá mayor autonomía a partir de la creación de la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social (DGRSS), (Decreto PEN N° 1399/2001).

AFIP, hoy

Al presente, la AFIP es el ente encargado de ejecutar las políticas impulsadas por el Poder Ejecutivo Nacional en materia tributaria, aduanera y de recaudación de los recursos de la seguridad Social.

Es un organismo autárquico en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Sus autoridades superiores gozan de amplias facultades, incluidas las de juez administrativo y se rigen por el Decreto N° 618/97. Su régimen presupuestario, de recursos humanos y la designación y eventual remoción del Administrador Federal, se rigen por el Decreto N° 1.399/01.

Desde su creación comenzó a plasmarse en nuestro país el modelo de Agencia Tributaria Única, que consiste en que un único organismo del Estado concentre la recaudación y control de los impuestos nacionales, los aportes y contribuciones de la seguridad social y, con posterioridad los tributos que gravan el comercio exterior y el control de dicho comercio. Este modelo, encuentra su sustento en el principio de economía de esfuerzos, a la vez que pretende facilitar la tarea a los ciudadanos, que pasan a interactuar con un único sujeto respecto de la totalidad de sus obligaciones fiscales, (Zabaljáuregui, 2008).

El Administrador Federal además, sería el responsable del control interno de la Agencia, cometido para el que cuenta con una unidad de auditoría interna. Su plan de gestión anual, no constituye sólo un conjunto de objetivos y metas cuantificadas sino que supone un compromiso de cada responsable que se consolida como compromiso con el de la organización.

El organismo ha definido su imagen formal de la siguiente manera:

Visión:

"Consolidarse como una institución de excelencia orientada a generar un clima fiscal que favorezca la economía formal, el empleo registrado y la seguridad en el comercio exterior"

Valores:

*Legalidad
Integridad
Vocación de servicio
Profesionalidad
Proactividad*

Misión:

"Administrar la aplicación, percepción, control y fiscalización de los tributos nacionales, los recursos de la seguridad social y las actividades relacionadas con el comercio exterior; promoviendo el cumplimiento voluntario, el desarrollo económico y la inclusión social"

(AFIP, Plan Estratégico, 2011-2015).

Al presente, el organismo, se encuentra integrado por las Direcciones Funcionales: i) Dirección General de Aduanas (DGA), ii) Dirección General Impositiva (DGI) y, iii) Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social (DGRSS). La primera de ellas, la Dirección General de Aduanas, tiene a su cargo la aplicación de la legislación relativa a la importación y exportación de mercaderías, como así también el control del tráfico de los bienes que ingresan o egresan en el territorio aduanero. La Dirección General Impositiva, tiene a su cargo la aplicación, percepción, recaudación y fiscalización de impuestos nacionales, y la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social, se ocupa de la recaudación, fiscalización y distribución, a los organismos de la seguridad social, de los recursos que financian las prestaciones de la Seguridad Social, conformando el sistema de información de la seguridad social.

La gestión operativa llevada a cabo para los tres ámbitos, se encuentra descentralizada a través de unidades y lugares operativos que abarcan direcciones regionales, agencias, aduanas, distritos, receptorías, depósitos fiscales, puertos, aeropuertos, pasos fronterizos, centros de servicios y agencias móviles, dispuestos a fin de dar servicio a todos los puntos del país, en un despliegue territorial que le permite acercarse a toda la ciudadanía, ubicándola como una de las organizaciones con mayor cobertura geográfica del país.

Complementariamente, la AFIP ha desarrollado áreas especializadas por tipo de contribuyente que - por su propia naturaleza o relevancia - requieren atención particular, como por ejemplo: Grandes Contribuyentes, Grandes Operadores de Comercio Exterior, Fiscalidad Internacional, etc.

Su estructura organizativa, presenta además unidades que brindan apoyo y soporte en todas las temáticas necesarias para llevar a cabo sus tareas, configurando lo que se denomina 'Área Central'. La misma está dirigida a definir los programas y procedimientos de trabajo, planificar, efectuar el seguimiento de la gestión y asegurar el cumplimiento de los objetivos institucionales, velar por la correcta aplicación de las normas y procedimientos, administrar los recursos humanos, tecnológicos y financieros, y asesorar al nivel administrativo superior y niveles políticos respecto de las cuestiones del sistema tributario y su administración. Éstas son: Administración Financiera; Asuntos Jurídicos; Auditoría Interna; Coordinación Técnico Institucional; Fiscalización; Planificación; Recaudación; Recursos Humanos; Servicios al Contribuyente; y, Sistemas y Telecomunicaciones.

Cuenta además, con una Escuela de Entrenamiento Tributario y Aduanero, donde se imparten ejes temáticos de índole técnico, legal impositivo, previsional y aduanero, a la vez de contemplar herramientas de apoyo a la gestión.

En los Anexos II y III se acompaña su estructura organizativa, e información que ilustra la conformación de su población, al presente.

6. Metodología y Estrategia de Investigación

El Estudio de Casos y la Teoría Enraizada

En un sentido amplio podría decirse que la investigación en ciencias sociales busca comprender la realidad. Es decir intenta establecer el sentido de las acciones de actores determinados, e incluso sus omisiones, sobre fenómenos que son considerados por el estudioso como culturalmente relevantes. En este tema fue valorado el aporte de autores como Panebianco, (1991). Por lo general se carece de información comprobada. El saber obtenido no es acumulable, sus conclusiones serán válidas sólo para los casos examinados y no para otros casos. Frente a ello, se auspicia que no podrán esperarse verdaderas explicaciones, sino más bien, los mecanismos causales identificados y sus interrelaciones.

En ese marco, la metodología estaría dada por el conjunto de procedimientos a aplicar para la construcción de la evidencia empírica. Trata de la lógica interna de la investigación, donde se articulan en forma permanente tres elementos: el marco teórico, los objetivos y la metodología a emplear, (Sautu, 2005).

Nuestra investigación se asienta en un paradigma constructivista, que considera la realidad como un fenómeno complejo y subjetivo, donde el investigador interactúa y forma parte de la misma. De este modo, el diseño de la investigación ha guardado un modo flexible e interactivo, privilegiando el análisis en profundidad y otorgando primacía al proceso, el flujo, la interdependencia, el cambio, y vislumbrando la acción humana de forma heterogénea, múltiple, y no lineal, (Serlin et al., 2012).

Nos referimos a una metodología cualitativa, recurriendo al estudio de caso, y a la teoría enraizada, como estrategia de investigación, ya que se trata de un fenómeno contemporáneo, el cual permite “... conservar lo holístico y el sentido característico de los eventos de la vida real...” (Yin, 1994). Para el autor, consiste en una estrategia utilizada, entre otras, en estudios organizacionales y agrega que, su aplicación procede cualquiera sea el propósito perseguido en la investigación, exploratorio, descriptivo o explicativo. Lo expresa del siguiente modo:

“.....la esencia de un estudio de caso, la tendencia central entre todos los tipos de estudio de caso, es que intenta iluminar una decisión o juego de decisiones: por qué ellos fueron tomados, cómo ellos fueron llevados a cabo, y qué resultado. (Schramm, 1971, énfasis agregado)” (Yin, 1994:8).

Para Luton (2010), los investigadores cualitativos buscan el conocimiento ideográfico, basado en la perspectiva de los participantes, a fin de entender una situación específica y contextualizada que no puede transmitirse a otras situaciones. La misma alcanza a casos complejos de abordar, donde imperan escenarios diversos y multicausales. El autor observó además su aplicación en investigaciones del sector público, con alta interacción con el contexto.

En los estudios de casos, existen al menos tres principios de recopilación de información a seguir, la triangulación de las respuestas obtenidas; la creación de una base de datos, y el mantenimiento de la cadena lógica que conecta la evidencia empírica, a las respuestas obtenidas.

Para Yin, el desarrollo de la teoría es importante, como también el contar con un diseño de investigación que actúe como la guía capaz de determinar qué datos recoger y, cómo proceder a su análisis.

Serlín, et al., (2012), considera que el marco teórico contiene conceptos sensibilizadores útiles, que ofrecen, a lo largo de todo el trabajo de investigación, un sentido de dirección. Los autores agregan que el proceso de construcción de sentido se guiará más en la verosimilitud que en la precisión, requiriendo coherencia, pragmatismo y razonabilidad para predecir las conductas humanas.

A su vez, la aplicación de la teoría enraizada, resulta propicia para el ámbito organizacional, y para el abordaje de fenómenos culturales, donde el investigador adquiere más una mirada de intérprete, respecto de las percepciones recabadas de los actores, (Esper, 2011).

Selección del Caso

En nuestro trabajo de investigación, la AFIP y sus organismos dependientes, constituyeron la unidad de análisis, en tanto que los actores – informantes- , fueron la unidad de observación.

La selección del caso en estudio, obedeció a variadas razones.

Una, el interés en focalizar la investigación en una organización, radica fundamentalmente en que éstas representan, en nuestra opinión, el ámbito natural donde una sociedad lleva a cabo la variedad de funciones y tareas, y donde se promueve lograr la comunión de intereses individuales con los objetivos organizacionales.

Dos, la influencia de la historia profesional transitada por el investigador, también hizo prevalecer la decisión de alinear la investigación hacia el terreno organizacional, en general, y en particular a las del ámbito público, objeto de nuestro estudio.

Entendemos a las organizaciones como las herramientas más eficaces, desarrolladas por el hombre, para satisfacer las necesidades humanas. A su vez, las personas que formamos parte de ellas nos sentimos más atraídas hacia tareas nobles y abarcativas, que por ello, necesariamente son realizadas a través de organizaciones complejas. En efecto, el propósito mayor de la Administración Pública es el propósito de la gente, (Simon, 1997, Frederickson, 2000).

Tres, la organización seleccionada representa una organización pública ‘viva’, que propicia entre quienes la integran, - y cabe agregar quien escribe se encuentra inserto en ella -, un incuestionable sentido de pertenencia. Esto último, si bien fue augurado desde el inicio del trabajo, ha podido constatarse a lo largo del proceso de investigación.

Cuatro, como evidencia de lo anterior, y como fuera reseñado en el punto 5, ha podido observarse, que la AFIP en el período analizado ha evolucionado hasta convertirse en una verdadera ‘institución’, según fuera citada por Peters, (2003), referida por March y Olsen, con fuerte influencia en las conductas y comportamientos de sus miembros, motivo por el cual, nos resulta interesante su abordaje.

Cinco, la heterogeneidad de su CO, dada entre otras cuestiones, por albergar a distintas subculturas organizacionales (SO) que se mantienen en el tiempo y que resultan aptas para su análisis.

Pertinencia de la Investigación

El área temática de interés se refiere a la “Cultura organizacional”, (CO), y sus subculturas organizacionales (SO), considerando las percepciones de los diferentes grupos de actores incorporados en forma sucesiva al organismo y a aquellos que lo integraban desde sus inicios.

Intentamos comprender la cultura organizacional desde el plano humano, lo cual supone entender la naturaleza de las relaciones que allí residen. Para ello, se necesita perspectiva, experiencia, juicio y capacidad de imaginar. Esto último más relacionado con filosofía, el lenguaje, arte y razón, (Frederickson, 2000).

Frederickson, (2000), concibe a las organizaciones como una gramática, formada por reglas y convenciones tendientes a orientar la conducta de los

individuos. Cuando sus significados difieren entre éstos, surge la necesidad de cambio, mientras que si existe un entendimiento, los eventos adquieren un sentido. Las organizaciones no sólo persiguen fines, también persiguen un sentido común.

Fuentes de Datos y Técnicas de recolección de Datos

Para llevar a cabo el trabajo empírico de recolección de datos se inició un amplio relevamiento y análisis bibliográfico y documental, de fuentes internas y externas, que aportó la información contextual pormenorizada de cada uno de los cambios acaecidos en el organismo, en virtud de los cuales, se pudo identificar a los grupos o unidades de observación a abordar, y a los informantes clave, representativos de los trabajadores pertenecientes a cada subcultura organizacional.

Se analizó en detalle, los antecedentes institucionales que daban cuenta de los cambios operados en la estructura organizativa, las misiones y funciones y los recursos humanos, inherentes a la organización en su conjunto y a cada unidad, lo cual resultó necesario, a fin de interiorizarnos sobre las vinculaciones posibles entre las SO y la CO.

Se efectuaron entrevistas semi-estructuradas a informantes clave a fin de indagar acerca de las percepciones y experiencias vividas, respecto de los atributos preestablecidos, intentando determinar las características salientes de cada SO y su vinculación con la CO del organismo en su conjunto.

Se prestó atención a la disponibilidad de herramientas o mecanismos que pudieran haber sido ofrecidos o aplicados por la organización a sus integrantes, para facilitar y/o reforzar el sentido de pertenencia de los mismos. A modo de ejemplo, podría citarse: Convenios de Personal, Código de Ética, capacitación ofrecida, desarrollo de carrera, entre otros. Se recabó información acerca de los mecanismos de socializaciones vigentes, tendientes a lograr la integración de los miembros, como podría ser, la participación de individuos pertenecientes a distintas unidades en proyectos transversales, ó en convocatorias con fines específicos previstas.

Población de Estudio

El trabajo de campo versó sobre aquellos individuos, - informantes clave - identificados, que, por su trayectoria en la organización en distintas unidades administrativas, o, que por sus características y capacidades individuales, se sintieran comprometidos con la organización, los que fueron surgiendo a medida que la investigación fue avanzando.

Recolección de Datos

La recolección de datos operó en el marco de entrevistas grabadas, con la anuencia de los interlocutores, a los que previamente se los introdujo sobre los objetivos perseguidos con la investigación. Con excepción de uno de ellos, que presentó reparos en ser grabado, los restantes, no presentaron inconvenientes en ello. Se entrevistó a los participantes cara a cara, durante un tiempo aproximado de cuarenta y cinco a sesenta minutos.

El ‘Cuestionario Guía para Entrevistas’ diseñado, (Anexo IV), fue el instrumento aplicado en el trabajo de campo, a fin de capturar la información proveniente de los actores. Su diseño obedeció a la necesidad de abarcar los atributos previstos y descriptos en los objetivos perseguidos en la investigación.

Finalizadas las entrevistas, se dispuso la creación de una base de datos, formal y presentable, de modo que permita organizar y documentar los avances. Ello a su vez, permitirá habilitar el acceso a otros investigadores en forma directa, e incrementar con ello, los niveles confiabilidad del estudio, (Yin, 1994).

Presentación de la evidencia empírica

Para el análisis de los datos recabados, se ha recurrido a la transcripción integral de las entrevistas, siguiendo el criterio de ‘medio grado de edición’, por el cual, se intervino el texto en aras a facilitar la comprensión, eliminando repeticiones, o interrupciones.

La exposición de los resultados del trabajo de campo, se hizo, bajo el tratamiento de cualquier otra fuente, - metodología de la *American Psychological Association* – APA -, reemplazando la identificación de los informantes por códigos previamente establecidos a fin de preservar sus identidades. Asimismo, dichas citas fueron intercaladas con la interpretación que surgía paso a paso, a medida que promediaba el análisis.

La presentación de las intervenciones, como se podrá apreciar en el capítulo siguiente, se ordenará conforme los atributos o categorías establecidos previamente.

Calidad de la Investigación

Finalmente, cabe destacar algunos párrafos para referirnos a los aspectos atendidos para asegurar la calidad de la investigación.

En ese sentido, siguiendo a Yin, (1994), nos referiremos a la ‘Validez de la construcción’, la que tiende a establecer las correctas medidas operacionales de los conceptos a estudiar, ‘Validez externa’, en busca de determinar si los resultados de un estudio pueden o no ser generalizables, más allá del caso analizado. Si bien dicha generalización no sería automática, toda vez que una teoría se prueba en forma sucesiva mediante repeticiones. ‘Validez Interna’, cuando un estudio refleja cada una de las miradas únicas e irrepetibles, y, la prueba de ‘Confiabilidad’, si se encuentra en condiciones de garantizar la estabilidad de la investigación con independencia del investigador y del momento, esto es que, bajo determinadas condiciones y procedimientos, se podrá arribar a resultados análogos.

Serlin, José, (2012), agrega que existen aspectos en los que el investigador debe aplicar la ‘reflexibilidad’, - en lugar de la ‘racionalidad’ - y que son: la coherencia interna, la coherencia externa, holística, capacidad predictiva, - ante empirias recurrentes -, a la par de aplicar también una precisión conceptual y lingüística, un enfoque creativo, capacidad integradora y simplicidad.

La triangulación metodológica requiere que el investigador utilice métodos de investigación diferentes para confirmar sus hallazgos, lo cual coadyuva al desarrollo de lo que Yin (1994) denomina líneas convergentes de indagación. Ello también supone mejoras para enfrentar problemas potenciales de validez en la construcción. También la aplicación de la teoría enraizada permitió complementar la celebración de

entrevistas en profundidad, con la revisión y análisis documental de material crítico, en un proceso iterativo denominado de ‘comparación constante’, (Esper, 2010, p: 57, Esper, 2011).

7. Metodología: Análisis de la evidencia empírica

Análisis de Datos

La primera estrategia de análisis de información es una aproximación deductiva que implica comparar un esquema derivado de la observación empírica con uno o más basados en teoría. En contraste, la construcción de explicaciones es una aproximación inductiva que precisa para el investigador, usar la información recogida para construir una o más explicaciones, es decir, establecer relaciones causales sobre el caso.

Al respecto, y siguiendo a Yin, (1994, pp. 123-124), debemos señalar que a lo largo de esta investigación se ha intentado que nuestro análisis se base en toda la evidencia relevante recogida.

En este punto intentaremos una búsqueda de sentido de la investigación, donde la coherencia conceptual irá en reemplazo del criterio de ‘verdad como espejo’ (Serlin, 2012).

Presentación de la evidencia empírica

Para el análisis de las evidencias empíricas recogidas, y bajo la expectativa de lograr la comprensión de las SO de los organismos que componen la AFIP, (‘AFIP Central’, ‘DGI’, ‘Aduana’, y ‘Seguridad Social’), presentaremos las mismas de acuerdo a los objetivos específicos propuestos en nuestro trabajo, los que se reproducen a continuación:

- A. Descripción de las características de las SO que residen en la AFIP, de acuerdo con la percepción de los actores.
- B. Identificación de las coincidencias y divergencias entre las SO.
- C. Viabilidad de establecer una CO compartida por todos los organismos que integran la AFIP, de acuerdo con la percepción de los actores.

D. La resistencia al cambio, como un obstáculo en la creación de consenso en torno a una cultura organizacional de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

A. Descripción de las características de las SO que residen en la AFIP, de acuerdo con la percepción sobre los actores

Para comenzar a desarrollar el primer objetivo, se presentarán las opiniones recogidas de los interlocutores pertenecientes a cada SO bajo análisis, ordenándolas de acuerdo a los atributos presentados en nuestro marco teórico, (Capítulo 4). Ello nos permitirá describir las SO objeto de nuestro análisis.

Los atributos que se aluden son: i) Estilo de Trabajo y Organización, ii) Liderazgo, y iii) Valores.

El primer atributo, alude a aspectos tales como, la ponderación acerca del trabajo individual respecto del trabajo en equipo, y de la modalidad de trabajo, aplicada a la tarea cotidiana en cada ámbito laboral, con mayores o menores matices formales o **informales**.

Comentario [j2]:

El segundo atributo, refiere a la reflexión respecto de los estilos de liderazgo que mejor describen las SO de referencia de cada actor. En este caso, como elemento facilitador para el interlocutor, se ofreció reflexionar el liderazgo, a partir de aspectos inherentes a la función de todo líder, referidos a la asignación de tareas, la toma de decisiones, al manejo de conflictos, etc.

Por último, el tercer atributo, abarca la consideración de los ‘Valores’. En este caso, se resolvió abarcar aquellos valores explicitados en nuestro marco teórico, como ‘Básicos’, de ‘Reconocimiento y Autorrealización’ y ‘de Relacionamiento’.

A continuación se acompaña el resultado del trabajo efectuado.

A 1) RESPECTO DEL ESTILO DE TRABAJO Y ORGANIZACIÓN

SUBCULTURA ORGANIZACIONAL: AFIP CENTRAL

¿Trabajo Individual o Trabajo en Equipo?

El Estilo de Trabajo, presenta una modalidad individualista. Se privilegia el esfuerzo personal por sobre el trabajo en equipo, y sólo se acude al trabajo grupal

cuando existen complejidades crecientes a abordar, es decir, cuando se lo considera necesario. Ello se observa a partir de las siguientes expresiones:

Informante # 1: “Se trabaja en forma individual, dado que hay una marcada especialización en las temáticas ya que son muy diversas. En algunos casos, trabajamos en conjunto...”

Informante # 5: “El trabajo es individual, aunque para temas complejos, se trabaja en equipo. En general cada persona trabaja con sus actuaciones y expedientes”

Informante # 13: “Ahora en el área XX se trabaja más en equipo.(...), ello depende de la magnitud y la calidad de la tarea...”

Importa destacar esa preferencia a trabajar en forma individual, y únicamente, si resulta necesario, con posterioridad, se somete a revisiones sucesivas o relecturas por otros, para asegurar así su calidad.

Informante #16: “Se labura bastante en equipo, en el sentido que los temas son vistos por muchas personas (lo cual termina estando bueno ya que todos nos quedamos más tranquilos con eso...”

Se trajo a colación que la interacción procede, casi únicamente, entre las jerarquías, es decir, las reuniones de trabajo son exclusivas para los niveles superiores y en general no se admite la concurrencia de niveles inferiores a jefaturas de Departamento o de Dirección, en la mayoría de los casos tal como se desprende de la respuesta brindada por el Informante # 8:

Informante #8: “...Sólo había interacción, a nivel de la cúpula...”

Contraponiendo lo expuesto, sólo un informante, expuso una experiencia diferente, al señalar,

Informante #14: “...Yo me puse a pensar cómo mejorar e inducir las tareas en grupo... le planteamos al jefe para reunirnos. Nos sentamos a debatir en equipo y surgieron cosas más productivas...”

¿Trabajo Formal ó Informal?

En este punto se señala que la mayor o menor regulación de la tarea cotidiana se encuentra condicionada al tipo de tarea en cuestión. Esto es, el organismo como tal, se encuentra regido por una gran cantidad de normas y regulaciones, muchas de las cuales presentan características similares a las que

rigen hacia afuera (los ciudadanos en general). Ello supone la existencia de normas que suelen ser de índole general y/o de interpretación compleja, y que en ocasiones no abarcan a la totalidad de las situaciones que se presentan en la práctica, y por ende resultan insuficientes para guiar la tarea diaria. Son enunciados generales.

De lo recabado en las entrevistas, se evidenció un consenso parcializado, al considerar que las normas escritas constituyen una ayuda en el quehacer cotidiano, aún cuando existan situaciones que, por su complejidad, o magnitud, puedan quedar fuera de una regulación específica, tal como lo expresan los siguientes referentes:

Informante # 9: “... está todo normado. Ello es ventajoso ya que facilita la tarea y la torna más rápida, liberando el tiempo libre para pensar nuevos proyectos...Está todo procedimentado y no existen cambios no contemplados en las normas”.

Informante # 8: “La pauta protege al que opera ya que le da un respaldo. En la práctica, no todas las pautas son suficientes, o consiguen el resultado que buscan, o contemplan todos los casos posibles....se traslada así el perjuicio al más débil. Es decir, el empleado o le pregunta al jefe, o hace lo que puede...”.

Informante # 7: “Existe cierto grado de libertad, pero no mucho más. Además, por la naturaleza de la tarea que se desarrolla, a nadie se le va a ocurrir, salirse de lo normado y cambiar un procedimiento que impacta a terceros en un expediente!. Acá es diferente a las áreas operativas, donde no hay margen de libertad...”.

Informante #14: “...Las guías de apoyo con que cuentan las áreas para el desarrollo de sus tareas, no resultan fácilmente accesibles, y aun así, no son muy claras ...”

SUBCULTURA ORGANIZACIONAL: DGI

¿Trabajo Individual o Trabajo en Equipo? / existencia de normas escritas o pautas de actuación?

Informante # 13: “El trabajo suele ser individual y no pautado. Se aprendía por tradición oral, por la urgencia. No se suele trabajar en equipos, si hay reuniones suelen ser entre jefes, desde nivel de división, quizás con algún empleado más empapado en la tarea. Desde los últimos años, sólo asisten a ellas los directores (...). En general la mayor o menor integración entre áreas, depende de las jefaturas y de las gestiones de cada momento.”

Informante #9: “La Organización separó muy drástica y dramáticamente las tareas sin encontrar puntos de encuentro. Es una pena, cada uno hace lo suyo. Siempre fue muy separado. No tendría que ser así, en definitiva lo que encuentra YYYY incide en XXXXNo tenían proyectos conjuntos,

cada uno hacia lo que tenía que hacer. (...) Acá dentro es difícil pensar en el 'trabajo en equipo en 'AFIP'. No por la gente, Hay una CO clásica verticalista que no favorece eso. Se divide la tarea y se entrega por separado. Las reuniones suelen ser sólo para distribuir tareas no para compartir. Falta el concepto de equipo. El personal puede o no involucrarse, Todo ello genera frustraciones (...) No se habla de equipo sino de grupos de trabajo. Eso es muy de impositiva..."

De las expresiones recogidas se desprende la preferencia por disponer la realización de las tareas en forma individual y en lo posible con mínimas interacciones con otras áreas en los niveles operativos, sólo las jerarquías suelen participar de las reuniones de trabajo transversales. No obstante, en función a la mayor complejidad de la tarea a afrontar, así como también, del estilo de liderazgo de que se trate, se promueve una mayor o menor participación y/o interacción con áreas afines.

No se menciona el 'trabajo en equipo', sino de 'grupos de trabajo'. Ello podría denotar además, una visión fragmentada que privilegia la obtención de los objetivos 'del área', en lugar de un trabajo en equipo para alcanzar objetivos de la organización en su conjunto.

SUBCULTURA ORGANIZACIONAL: ADUANA

¿Trabajo Individual o Trabajo en Equipo? / Existencia de normas escritas o pautas de actuación?

Informante #2: "...En la Aduana, no se suele regir por guías escritas, ya que se trabaja día a día. Se convive con las urgencias. Es una tarea que no admite una estandarización demasiado estrecha, por lo variada, además es muy voluminosa. Sí debemos conocer numerosas y diversas regulaciones, pero ellas no están contenidas en un manual de procedimiento a seguir por cada área. Ello, sumado al hecho que existe un componente de riesgo que la torna muy compleja, - el interlocutor utilizó el término "adrenalina", para ilustrar el ambiente imperante-. Conviven estandarización 'por la regulación normativa', con complejidad e imprevistos. Algunas temas se pueden estandarizar, pero señalan la existencia de algunos parámetros que coadyuvan a un elevado grado de incertidumbre, por lo que es muy importante la capacidad de adaptación y construcción de respuestas permanentes..."

Informante N° 15: "La tarea es la consagrada en el código aduanero, (...). Hacíamos operativos, éramos un brazo ejecutor,(...). La Aduana tiene características propias que la tornan muy diferente a la DGI..."

Desde el punto de vista de los atributos bajo análisis, las expresiones volcadas reflejaron que consideran a la Aduana como una SO que se identifica con el trabajo en equipo, y con mayor autonomía en sus prácticas. Los actores expresaron que no resultaría posible estandarizar sus prácticas, porque cada caso presenta particularidades que lo tornan diferente. Además destacaron una restricción temporal, aludiendo a la necesidad de actuar en el ‘aquí y ahora’, y cualquier dilación, cualquiera fuera el motivo, despojaría de sentido a la norma, por ello, la carencia de pautas detalladas de funcionamiento, con excepción del amplísimo marco normativo. Esta situación resulta contraria a lo evidenciado en las demás SO, cuyos controles posteriores son bien recibidos.

Las reflexiones recabadas se encuentran en la misma línea que lo descrito por José Luis Tesoro (1999), cuando refiere a las particularidades que presentaba la Aduana al momento de la fusión.

SUBCULTURA ORGANIZACIONAL: SEGURIDAD SOCIAL

¿Trabajo Individual o Trabajo en Equipo? / Existencia de normas escritas o pautas de actuación?

En esta SO, se ha notado que existiría consenso en sostener que el ‘Trabajo en Equipo’, no se promueve, tal como fuera expresado por los Informantes #3, #6 y #10, respectivamente:

Informante #3: *“En el INARSS⁶, sí existía el trabajo en equipo. Ya en la AFIP, no. Depende del entorno. En general no se promueve el trabajo en equipo, si entre los compañeros se puede prever para una mejor organización. Cada uno maneja sus tareas. Pocos colaboran con los demás (...) No se promueve ningún tipo de interacción con el grupo. Es un trabajo individual. Yo observo escaso compromiso o interés en común...”*

Informante #6: *“Me gusta trabajar en equipo. Creo que salen la mayor de las capacidades en una organización. En la práctica, suele ser según el tema, aunque en general, no se estimula el trabajo en equipo, para nada.*

⁶ Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS), creado en e año 2001 y disuelto en julio de 2003, fue el antecedente de la actual Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social.

Informante #10: “En mi área, uno comienza con un análisis individual, y luego se termina de cerrar en grupo. Se complementa el análisis efectuado en soledad, con controles del resto del equipo, para asegurar así un mejor resultado. Es una metodología basada en un control continuo....”

Complementando estas ideas, se ha expresado además que las áreas de la organización no se interrelacionan entre sí. En general trabajan de modo inconexo, como se desprende de las siguientes expresiones:

Informante #11: “...La interacción con otras áreas es bastante buena, aunque sólo con los 3° y 4° niveles, y hasta un determinado alcance. Cuando surge alguna cuestión de mayor importancia, necesariamente, se recurre a los niveles superiores, quienes son los que mantienen interacciones entre sí. En cualquier caso, el trato es siempre con humildad, por abajo, y apelando a la buena voluntad del interlocutor, con buen relacionamiento y empatía para evitar formalismos innecesarios, son solo 4 o 5 contactos los que frecuentamos....”

Informante #6: “...Muchas áreas se cruzan. Nadie es dueño de nada. No existe casi nada de interacción entre las áreas. Sí, un poco dentro del ámbito de la Dirección, fuera de ella no, casi nada (...).hay demasiados cambios en la estructura pensando en las personas y no pensando en la tarea. La tarea está definida por la norma, y eso en general se mantiene en el tiempo”.

Informante #12: “...desde hace años yo venía advirtiendo, desde el Boletín Oficial, que la DGI, semana por medio, cambiaba su estructura, ya sea por divisiones, departamentos, secciones, las creaba, las recreaba, le asignaba nuevas funciones etc. Es que era y sigue siendo un organismo con mucha movilidad estructural. Y hoy pasa esto también en la AFIP en general. Yo ya no sé cómo está compuesta la DGRSS!...”.
Este comentario alude a un momento anterior a la fusión.

Esta última observación denota una característica bastante común en las burocracias públicas, y es la dificultad en concebir la propia tarea enmarcada en procesos de trabajo que integran un todo. Volveremos sobre este punto, al finalizar el presente capítulo de análisis.

Con relación a la disponibilidad de normas escritas que regulen la operatoria, pareciera haber consenso en indicar que, si bien, existen voluminosas normas, (resoluciones, instrucciones, disposiciones, publicaciones en internet e intranet), ese exceso, contribuye a crear un vacío normativo referido a pautas a seguir en la labor cotidiana. Se abunda en generalizaciones medianamente útiles respecto de la viabilidad de su aplicación en el día a día.

Por otra parte, no hay que obviar el hecho, que la temática que compete al organismo es sumamente compleja, diversa, cambiante, involucrando también la convivencia con una vasta cantidad de organismos involucrados, en los distintos ámbitos y jurisdicciones, en virtud de acuerdos suscriptos y/o, de la propia dinámica operativa.

Informantes #4

y #10: “...No hay normas escritas para la ejecución de las tareas. Se trabaja según el boca a boca, auto-formativo, no hay guías, no hay modelos, ni normas escritas, sólo en determinados casos. En general depende de cada uno...”

Informante #6: “Hay misiones y funciones, pero son muy genéricos. No, en general no parece que haya procedimientos escritos. No me doy cuenta...”

Por último, importa destacar lo relatado respecto de las modalidades de trabajo que se instauraron, al momento de la creación del INARSS, y que describen su dinámica.

Informante #16: “Desde al ángulo interno, en el INARSS entró gente nueva, era una mezcla, ya que convivían con empleados que venían de la AFIP, de la ex ‘Dirección de Seguridad Social’. Había modalidades de trabajo diferentes. Algunos ni sabían cómo manejar un expediente, (no entendían el sentido, como si fuera una tontería!). Si uno viene del ámbito público ó bien, si uno conoce un poco de Derecho Administrativo, entiende más la relevancia que puede tener ese tipo de formalidades, no son caprichosas, el paradigma es distinto, uno empieza a comprender de qué se trata..”

La referencia alude la problemática de conciliar estilos sumamente diferentes a los que predominaban en los demás organismos bajo análisis, toda vez que el INARSS, implicó el nacimiento de un organismo de carácter público no estatal, donde más de la mitad de su dotación provenía del ámbito privado, lo cual supuso afrontar el desafío de amalgamar a una población heterogénea.

En resumen:
Se expone lo recabado en cada SO, para el atributo:
‘ESTILO DE TRABAJO Y ORGANIZACIÓN’

SO AFIP

- El Estilo de Trabajo, presenta una modalidad individualista. Se privilegia el esfuerzo personal por sobre el trabajo en equipo, y sólo se acude al trabajo grupal cuando existen complejidades crecientes a abordar, es decir, cuando se lo considera necesario. En este último caso, con posterioridad, se somete a revisiones sucesivas o relecturas por otros agentes, a fin de asegurar así su calidad,
- La interacción inter-área procede, casi únicamente, entre las jerarquías, es decir, las reuniones de trabajo son exclusivas para los niveles superiores y en general no se admite la concurrencia de niveles inferiores a jefaturas de Departamento o de Dirección, en la mayoría de los casos.
- Respecto de la existencia de normas que guían la acción, se señaló que la mayor o menor regulación de la tarea cotidiana se encuentra condicionada al tipo de tarea en cuestión. Esto es, el organismo como tal, se encuentra regido por una gran cantidad de normas y regulaciones, pero que suelen ser de índole general y/o de interpretación compleja, y que en ocasiones no abarcan a la totalidad de las situaciones que se presentan en la práctica, y por ende resultan insuficientes para guiar la tarea diaria. Son enunciados generales.
- Se evidenció un consenso en considerar que las normas escritas constituyen una ayuda en el quehacer cotidiano, aun cuando existan situaciones que, por su complejidad, o magnitud de la temática abordada, puedan quedar fuera de una regulación específica.

SO DGI

- Prepondera la preferencia por un estilo de trabajo individual, sin interacciones con otras áreas en los niveles operativos, a excepción de las jerarquías quienes se reservan la posibilidad de participar de reuniones de trabajo transversales. No obstante, la mayor o menor participación e interacción con áreas afines, dependerá en última instancia de los estilos de liderazgo que se trate y de la complejidad de la tarea.
- No se menciona el ‘trabajo en equipo’, sino de ‘grupos de trabajo’. Ello denotaría además una visión fragmentada que privilegia la obtención de los objetivos ‘del área’, en lugar de trabajar en equipo para alcanzar objetivos de la organización en su conjunto.
- Años atrás el aprendizaje de las habilidades necesarias para el desempeño cotidiano devenía con el trabajo diario, mientras que, en la actualidad, se

cuenta con capacitación específica como apoyo para encarar los temas que van surgiendo en el día a día.

SO ADUANA

- El personal aduanero presenta características muy marcadas que los hace sentirse diferentes a las demás SO's, donde se reconoce un fuerte sentimiento de identidad de sus integrantes, lo cual puede obedecer al tipo de tareas que desempeñan, o al expertiz técnico que deben alcanzar, pero más aún, allí prevalece por sobre todo una mística que los convoca y los hacer sentir parte de un todo.
- Los actores perciben a la Aduana como una SO que se identifica con el trabajo en equipo, y con una mayor autonomía en el ejercicio de sus prácticas. Prevalece una modalidad de trabajo y organización de tipo "familiar" cerrada, donde prima el cuidado de los integrantes, por sobre todas las cosas.
- No se suele regir por guías escritas, ya que, según fuera señalado, la dinámica del trabajo diario no lo hace posible. Es una tarea que no admite una estandarización demasiado estrecha, por lo variada y por lo voluminosa. Además conviven elementos que tornan inviable parametrizar sus prácticas: i) la existencia de un componente de riesgo que la torna muy compleja y ii) una restricción temporal, aludiendo a la necesidad de actuar en el 'aquí y ahora', y cualquier dilación, cualesquiera fuera el motivo, harían perder su sentido.

SO SEGURIDAD SOCIAL

- Existiría consenso en sostener que el 'Trabajo en Equipo', no se promueve desde el organismo. Las áreas de la organización no se interrelacionan entre sí y en general se trabaja de un modo inconexo.
- Surgió en los relatos, la dificultad en concebir la propia tarea enmarcada en procesos de trabajo que integran un todo.
- Otro elemento que surgió a la luz, fue la característica respecto de la cual los diseños organizacionales que fueron dándose a lugar a lo largo de los años, respondían más a aspectos políticos que a razones emergentes de un análisis acabado de procesos y misiones y funciones, situación muy frecuente en las organizaciones de esta magnitud y características.
- Desde otro aspecto, pareciera haber consenso en indicar que, si bien, existen voluminosas normas que rigen la materia, tal exceso contribuye a crear un vacío normativo referido a pautas a seguir en la labor cotidiana, abundando en generalizaciones medianamente útiles respecto de la viabilidad de su aplicación en el día a día.

- No hay que obviar el hecho, que la temática que compete a esta SO, es sumamente compleja, diversa, cambiante, e involucra la necesidad de interactuar con una vasta cantidad de organismos involucrados pertenecientes al ámbito de la seguridad social, - previsionales, salud, seguros de vida, etc.-..
- En la definición del estilo de trabajo influyó la circunstancia de la creación y posterior disolución del INARSS, organismo público no estatal conformado por personal proveniente del ámbito público y privado por partes iguales, lo cual supuso afrontar el desafío de amalgamar a una población heterogénea.

A.2) RESPECTO DEL ESTILO DE LIDERAZGO

Se analiza este atributo comprendiendo a las percepciones recogidas por los interlocutores referidas a la capacidades evidenciadas por los líderes, en función a la experiencia que cada uno ha vivido.

SUBCULTURA ORGANIZACIONAL: AFIP CENTRAL

En este organismo, prevalece un el estilo de liderazgo verticalista con marcado sesgo personalista, donde impera la decisión de las jefaturas superiores en todas las temáticas,

No obstante ello, se ha hecho mención a la existencia de diferencias de acuerdo con la personalidad de quien ejerce esos liderazgos, y la naturaleza de las tareas desarrolladas. Respecto a esto último, cabría observar que cuanto más técnicas son las tareas asignadas, más espacio habrá para admitir mayor participación de los agentes en ellas.

Esto surge de las entrevistas, cuya cita se transcribe:

Informante #1: "...Depende del jefe. En mi caso es participativo, por el tipo de tarea que se efectúa. No obstante, las decisiones las toman las jerarquías, - Jefe de Depto o Director. No se asientan en pautas o reglas predeterminadas. Puede apoyarse en la experiencia propia..."

Informante #5: "...El jefe es sumamente participativo. Se suelen hacer reuniones mensuales de actualización y a fin de poner en conocimiento los temas de cada uno. La decisión final la toma la jefatura, no obstante, considera que tiene llegada a él con su aporte técnico, y se siente con libertad para expresar sus ideas..."

Informantes # 1: "...La asignación de tareas es efectuada directamente por el jefe en función a la especialidad..."

Informante #5: "... Asigna el área administrativa, con la indicación del jefe..."

Informante #7: "Las jefaturas imponen la modalidad de trabajo. Es un organismo sumamente burocrático y técnico. Al momento de la disolución de nuestra área, nos pasaron a todos hacia otra, por decisión de las jefaturas. En mi caso, se me informó mi área de destino. Desconozco si a algún compañero se le preguntó por sus preferencias. Otro punto no menor, es la responsabilidad enorme de las jefaturas. En su firma, disponen de alta dosis de responsabilidad, conforme la labor cotidiana. Son cuestiones de mucho peso".

Importa destacar esta última observación, respecto del 'excesivo personalismo', o 'recelo' en la toma de decisiones. Ello se podría fundamentar en la vasta carga de responsabilidades que recae sobre determinados niveles jerárquicos. Incluso, la característica piramidal exhibida en algunas áreas, imprime en los niveles subordinados una tendencia a ser ellos mismos, quienes también resignan sus atribuciones en pos de la decisión del nivel superior.

Informante #14: "El área es piramidal. Recién a nivel de jefatura de departamento denota mayor convicción en el conocimiento, pero en los niveles de sección/ división/ oficina, representan posiciones con escasa autonomía y/o involucramiento en los temas cotidianos..."

Informante # 8: "Lo mío no tenía esa serie de riesgos. Con XXXX, - nombre de un área - nos despreciábamos cariñosamente. Sólo había interacción, a nivel de la cúpula..."

MANEJO DE CONFLICTOS

Respecto del manejo de conflictos resulta interesante rescatar dos referencias que resumen su tratamiento. Como podrá apreciarse, no se le presta especial atención a su tratamiento. Si hay algún conflicto, en algunos casos, se lo tolera, y si éste persiste en el tiempo, o se incrementa, simplemente se lo niega, y se intenta resolver la problemática con la 'salida' de alguno de los imputados al mismo.

Informante #5: "En caso de conflictos, se hablan, no suele haber conflictos, dado que se trata de gente con muchos años de antigüedad en el organismo y conocedoras de las temáticas. No hay "estrellas", no imponen sus ideas..."

Informante #1: No suele haber conflictos, ni problemas de salida. Cualquier persona que no se encuentre a gusto, puede irse del sector.

Por último, un caso denotó situaciones de conflicto no dirimidas, emparentándolas a momentos críticos, como por ejemplo, un nombramiento:

Informante #14: “Es impresionante el ambiente de trabajo y lo más caótico es en momentos de elección de jefaturas. Es insoportable el ambiente, la gente entra y sale llorando o grita...”.

SUBCULTURA ORGANIZACIONAL: DGI

Las características de los liderazgos, que imperan en esta SO, surgidas en las evidencias recogidas son, personalismo en las decisiones, individualismo, verticalidad, etc., rasgos estos, que estuvieron también presentes en la SO anterior. En este caso, se ha podido evidenciar además, algunos otros patrones sostenidos por los referentes.

En primer lugar, se hizo mención a un grado de conservadorismo en la toma de decisiones del día a día, dado en la preferencia de continuar aplicando parámetros que demostraron ser exitosos antaño, mientras que no resulte necesario modificarlos, a cambio de arriesgar otros caminos diferentes, aún cuando éstos últimos, pudieran ser superadores de aquellos.

Los párrafos que se transcriben, son una evidencia de lo expresado:

Informante #8: “...El punto es que los problemas suelen ser los mismos, entonces, las soluciones también (ISOMORFISMO!). Bajo esa perspectiva todo jefe, con un poco de memoria, aporta las soluciones o, al menos, recuerda a quien las sabe resolver y entonces acude a ese...”

Informante #13: “El liderazgo es verticalista, no da participación a los empleados: a las reuniones sólo asisten los jefes, (del nivel de División en adelante). En el último tiempo, solo directores”.

En segundo lugar, la mención a la situación que se vive en las agencias, distantes de las áreas centrales. Allí pareciera reafirmarse con mayor crudeza las características reseñadas:

Informante #8: “.....Se puede agregar que, para el caso de las agencias, a mayor distancia, mayor tiranía de la autoridad – más autoritarismo- y mayor discrecionalidad exhibida por los jefes...”.

Informante #3: “...En la agencia, sólo los jefes tenían Internet, el resto sólo la intranet, por ello, el jefe es el único que informa las novedades que provienen de las áreas centrales. ...”.

En tercer lugar, la dificultad en el reconocimiento de errores. Ello está tan arraigado en la organización que no es una opción, simplemente, no se incurre en ellos.

Informante #8: “Los líderes consideran que si los reconocen pierden autoridad hacia abajo, o, peor, deben aceptar algún condicionamiento de sus propios empleados, (pases, cambios, etc.),(...), por ese motivo, no es común reconocer méritos a otro, de adentro, y mucho menos de afuera...”.

Por último, no se valora la interacción entre los trabajadores, pareciera resultar más sencillo, liderar agentes aislados que reunidos en pos de resolver temáticas complejas. Asimismo, podría asociarse a no resignar “poder” entre el líder y el resto. No se valora en la organización en su conjunto, la función del ‘jefe’, o líder, sino sólo en términos de los resultados obtenidos. Sólo se acude al equipo, en caso de necesidad o urgencia. Como surge de la siguiente expresión:

Informante #9: “Falta el concepto de equipo. El personal puede o no involucrarse, y a su vez el jefe puede o no ser un líder. Todo ello genera frustraciones. Hay muchos jefes que no están preparados para ser jefes,. La organización no mira la performance del jefe como líder, sí, en cambio, en cuanto a los resultados que logra. No como una persona que lidera un equipo.. Yo creo que las personas representamos poder para los jefes, más en número que en capacidad...”.

SUBCULTURA ORGANIZACIONAL: ADUANA

Las características de los liderazgos, que imperan en esta SO, según las opiniones recabadas, son en su mayoría, opuestas a las enunciadas en el caso anterior, con algunas excepciones que presentan rasgos afines.

Es decir, en primer lugar, se mantiene un sesgo personalista, que define la modalidad de toma de decisiones, de la asignación de tareas y del manejo de conflictos.

Ello sustentado en las siguientes respuestas recogidas:

Informante #2: “La toma de decisiones suele ser jerárquica y discrecional, con relación a los conflictos, éstos se resuelven cara a cara, es un estilo confrontativo, directo. Los problemas no se ventilan o trascienden fuera de su ámbito de actuación. El jefe es quien asigna las tareas, a su discreción. No hay planes, sólo se trabaja a demanda / urgencia”.

En segundo lugar, surgió en el relato, como en el caso anterior, la situación que se vive en las agencias, o áreas más distantes de las sedes centrales. Allí pareciera reafirmarse con mayor crudeza aquellas características más autoritarias y verticalistas, tal como surge de la siguiente transcripción:

Informante #2: “...El liderazgo suele ser más autoritario en áreas operativas y en las áreas más técnicas, en cambio es participativo...”

Resta referirnos a la descripción recogida respecto al trato cotidiano entre las jefaturas y los agentes, y a la mayor informalidad en las relaciones de trabajo. Se adjudicó a la misma de acuerdo con la naturaleza de las tareas involucradas. Los trabajadores aduaneros afirman que se trabaja “sobre la acción”, entonces no habría cabida a la aplicación de procedimientos formales que se extienden en el tiempo.

Informante #15: “Mi generación era más cerrada, el trato era muy respetuoso. No se hablaba mucho con el jefe. (...) Hoy en la Aduana es más directo. Es menos “ministerio”. Es más informal que la DGI. Hay contacto directo con los jefes para resolver los problemas, ya que la dinámica de trabajo es más inmediata.(...) Esa interacción es más intensa. La resolución es más inmediata que en DGI.....La dinámica es otra. Todo se transforma, los niveles casi no existen...Eso afecta las relaciones hay más confianza. Hoy casi no existe el ‘Usted’...”

SUBCULTURA ORGANIZACIONAL: SEGURIDAD SOCIAL

Con relación a este atributo, los referentes entrevistados presentaron mayor uniformidad de opinión.

Se observó un firme escepticismo respecto de la figura del líder, en el sentido amplio del término. Ello implica, el modo en que se toman las decisiones, la mayor o menor participación que se admite, las modalidades de asignación de tareas, y el manejo de conflictos.

Describen un escenario dominado por relaciones excesivamente formales, con algún sesgo autoritario, donde la participación es vista como innecesaria o irrelevante, de modo análogo a la comunicación entre las personas.

Asimismo, los informantes entrevistados opinaron que la asignación de tareas se practica de modo personalista, a la vez que aludieron la escasa disposición de armar equipos de trabajo.

Como ejemplo de lo expuesto, se acompaña un extracto de las respuestas recibidas:

Informante #4: “No existen líderes, o más bien no existe un rol de líder. Tampoco un seguimiento de tareas, sólo una estadística donde se rinde cuentas de las tareas efectuadas, pero es un seguimiento formal no real. No existe ninguna participación en el proceso de toma de decisiones. No hay asignación de tareas. Se autogestiona. Si existen dudas, se consulta a personas con mayor experiencia y/o conocimiento....”.

Informante #6: “Yo me entero de las novedades de la organización, por el ‘Boletín Oficial, sino no me entero de nada!, (...) Por ejemplo, respecto de los planes de gestión, o cualquier cosa así, no tengo ni idea. Hubo una época en que participábamos en el armado de esos planes. Ahora no. No sé si hay quién los sigue. Hay como un empujón hacia arriba. No hay interacción ni participación en ese tipo de cosas, como armar un plan, de gestión o de lo que fuera. (...), No se delega, aunque ello podría suponer cierto rasgo autoritario. Es por omisión”.

Informante #10: “Lo que observo es que los jefes no derivan las tareas a los analistas. Las centralizan ellos. Ellos se “cargan” con las tareas y casi no ‘bajan’ nada. El liderazgo es un poco verticalista. Desde el principio se aclaró que: ‘escucho opiniones, pero el que toma las decisiones soy yo’. Y dada la experiencia, pasó eso. Los planes están delineados, yo los conozco porque los leo, pero, son enunciados que seguramente los trabajan las autoridades de distintos niveles pero no más”.

Una característica que se recabó y cobró anuencia entre los referentes es la inmediatez que predomina por sobre el trabajo cotidiano. Se trabaja sobre pedido, más que en base a una planificación u objetivos preestablecidos. Si bien éstos existen, pasarían a un segundo plano. Como surge del siguiente referente:

Informante #11: “Todos los jefes, con mayor o menor calificación, debemos actuar conforme un esquema o modelo imperante, dominado por las ‘urgencias’. Además, yo no veo muchos mandos medios creativos, y ello obedece a que se percibe que la organización no los promueve. Se trabaja para casos puntuales. No se requiere de creatividad, más bien, la rapidez de respuesta para solucionar lo urgente. En otros años, se supo

valorar más el seguimiento de planes de trabajo anuales. Existía algo como una suerte de competencia sana entre organismos. En la actualidad, hay que dar más explicaciones si no se cumple con la urgencia”.

Por último, las percepciones recibidas respecto al manejo de conflictos. Aún en este aspecto sensible y corriente inherente a la naturaleza humana, la percepción de los actores es la de su negación. Si se advierten, se responde en forma tardía, disponiendo a los protagonistas ocasionales en diferentes lugares físicos. No se intenta intervenir o interceder a fin de comprender los motivos de los mismos.

Informante #4: “Ante una situación de conflicto, éste no se resuelve. Sólo se intenta que se diluya en el tiempo. Han surgido conflictos con compañeros. Nadie habla o interviene. Existe temor a los conflictos. No se tratan los mismos”

Informante #6: “Sucede que no hay “médico” para eso. Se supone que quienes conducen deben curarlos, pero, en la mayoría de los casos creo que ni se enteran. Los conflictos deben existir, porque somos personas y nos relacionamos. Pero deben ser sanos y rápidamente atajados a tiempo por quienes conducen. Acá en el área, si hay conflicto, no se atiende, ni se reconoce. Se privilegian otras cosas. Una jefatura debe atender a una parte técnica y las relaciones humanas. Pero esta última no existe”.

Informante #9 “Cuando integramos el INARSS, las relaciones y el estilo de trabajo eran más parecidos al ámbito privado: se aplicaba alguna terminología gerencial y se preveían reuniones de trabajo semanales, y con ello, se promovía una mayor participación. Se aprovechaba mucho la fuerza de trabajo.(...) En cambio, en la AFIP, uno puede elegir trabajar más ó menos, dependiendo ello del área que uno le toca. Creo que eso tiene que ver con una SO de los jefes. La cultura que prevalece en AFIP en las jefaturas, es de puertas cerradas. Las reuniones son con los que deciden, restringidas. Allí se toman decisiones y allí están aquellos que tienen más trabajo, y los demás no están tan ocupados, están más libres, no participan. Las jefaturas hacen las tareas 'principales', mientras que los demás hacen las tareas menores...”

En resumen:
Se expone lo recabado en cada SO, para el atributo:
‘ESTILO DE LIDERAZGO’

SO AFIP

- En este organismo, prevalece un el estilo de liderazgo verticalista con marcado sesgo personalista, donde impera la decisión de las jefaturas superiores en todas las temáticas. No obstante ello, se ha hecho mención a la existencia de diferencias de acuerdo con la personalidad de quien ejerce esos liderazgos, como también, conforme a la naturaleza de las tareas desarrolladas. Respecto de esto último, en principio se observa que cuanto más técnicas son las tareas asignadas, más espacio habrá para participar en ellas.
- Se percibió un ‘excesivo personalismo’, o ‘recelo’ en la toma de decisiones, explicitado en virtud de la vasta carga de responsabilidades que recaen sobre determinados niveles jerárquicos, lo cual podría justificar esa centralización identificada, e incluso, la característica piramidal exhibida en algunas áreas, cuando los propios titulares de los distintos niveles resignan sus atribuciones en pos del máximo nivel.
- Respecto del manejo de conflictos, no se le presta especial atención a su reconocimiento. Si hay algún conflicto, en algunos casos, se lo tolera, y si este persiste en el tiempo, o se incrementa, simplemente se resuelve con la salida de alguno de los imputados al mismo.

SO DGI

- El liderazgo se caracteriza por ser personalista en las decisiones, privilegiando un alto grado de individualismo y verticalidad. Asimismo, se hizo mención a un grado de conservadorismo en las tomas de decisiones del día a día, dado en la preferencia de continuar aplicando parámetros que demostraron ser exitosos antaño, mientras que no resulte necesario modificarlos, a cambio de arriesgar otros caminos diferentes, aún si éstos últimos, pudieran ser superadores de aquellos.
- Se hizo mención a la situación que se vive en las agencias distantes de las áreas centrales. Allí pareciera reafirmarse con mayor crudeza las características de mayor tiranía de la autoridad – más autoritarismo- y mayor discrecionalidad exhibida por los jefes.
- Se indica la dificultad en el reconocimiento de errores, la cual se encuentra tan arraigada en la organización, que simplemente, no se reconoce su incurrimento.

- Dificultad en concebir el trabajo en equipo. No se estimula la interacción entre los trabajadores, pareciera resultar más sencillo, liderar agentes aislados que reunidos en pos de resolver temáticas complejas. Asimismo, podría asociarse a no resignar "poder" entre el líder y el resto.

SO ADUANA

- Las características de los liderazgos, son en su mayoría, opuestas a las enunciadas en el caso anterior, fundamentalmente en cuanto la disposición a promover la conformación de equipos de trabajo.
- No obstante lo anterior, se mantiene un sesgo personalista, que define la modalidad de toma de decisiones, de la asignación de tareas y, del manejo de conflictos.
- Se ha descrito la prevalencia de relaciones de trabajo más informales. En este último aspecto, esa mayor informalidad se adjudicó a la naturaleza de las tareas involucradas. Los trabajadores aduaneros afirman que se trabaja "sobre la acción", entonces no habría cabida a la aplicación de procedimientos formales que se extienden en el tiempo.

SO SEGURIDAD SOCIAL

- Escepticismo respecto de la figura del líder, en el sentido amplio del término. Ello implica, el modo en que se toman decisiones y la mayor o menor participación que se admite, las modalidades de asignación de tareas, el manejo de conflictos y la asignación de tareas.
- Relaciones excesivamente formales, con algún sesgo autoritario, donde la participación es vista como innecesaria o irrelevante.
- La asignación de tareas, se practica de modo personalista, a la vez que se aludió a la escasa disposición de armar equipos de trabajo.
- Predominio de la inmediatez en el trabajo cotidiano. Se trabaja sobre pedido, difícilmente en base a planes u objetivos preestablecidos. Si bien éstos existen, pasarían a un segundo plano.
- Respecto al manejo de conflictos, la percepción de los actores es la de negación de existencia de confrontaciones o conflictos. Si se advierten, se responde en forma tardía, disponiendo a los protagonistas ocasionales en diferentes lugares físicos. No se intenta intervenir o comprender sus orígenes que los motivaron.

A.3) RESPECTO DE LOS VALORES

SUBCULTURA ORGANIZACIONAL: AFIP CENTRAL

VALORES BASICOS

Aludimos a los ‘valores básicos’ para apreciar la percepción de los actores respecto de cuestiones tales como: la estabilidad del puesto, el nivel de ingresos y el ambiente físico, según fuera abordado en el Marco Teórico, (Capítulo 4to.).

Se encontró consenso una amplia valoración respecto de estos ítems. Los entrevistados aprecian las condiciones generales que rigen la relación de trabajo, el ambiente físico. Se destaca la ‘marca AFIP’, y lo satisfactorio de pertenecer a dicha organización, en su conjunto, a pesar de las barreras de ingreso que pudieron haber encontrado, y demás opiniones críticas, como se expone a continuación:

Informante #1: “Para llegar a mi puesto, respondí a un llamado interno, en 1992, y logré ser admitido, luego de atravesar un camino nutrido por varias etapas: una evaluación pedagógica, una entrevista psicológica y un curso de capacitación de 3 semanas. Me desempeñé, como XXX, hasta el presente. Ingresé en primer lugar por un breve lapso a la Aduana, y luego desde temprano intenté pasar a la DGI, cosa que logré obtener, con cierto grado de paciencia y suerte, (tuve que esperar que mi jefe estuviera de licencia para poder conseguirlo)...”.
(Nota: Este relato corresponde a la etapa previa a la fusión de la Aduana con la DGI).

Informante #7 “Respecto a su personal, existe muy poco recambio. Un altísimo porcentaje de gente se mantiene en la AFIP, la gente ingresa y no se va!, sé de muchos casos de ingresantes en su primer trabajo, y que se quedan son los conocidos como ‘nacidos y criados’ (...). Los factores de ello son múltiples: el grado de pertenencia es alto, las condiciones de contratación, el grado de especialización, los salarios elevados. Además, el organismo no es destructivo de su personal: sólo persiste el contrato de plazo indeterminado, pero el resto de las contrataciones fue concluida, incorporando a su gente a la planta permanente, lo cual crea o potencia la pertenencia...”.

Informante #16: “A nivel valores, no hay una política de RRHH mas que el cumplir la directiva. El contrato tácito es que se nos paga bien (en relación con otros organismos públicos), y no el laburo más pensado de generar mayor identidad o mayor compromiso como funcionario público (el atender al contribuyente, por ejemplo)”.

RECONOCIMIENTO y AUTOREALIZACIÓN

Con relación a este atributo, en general los actores acuerdan en sentir al organismo como un ámbito en el cual, sin menoscabar otros aspectos complejos y/o diversos, brinda las condiciones de crecimiento que confluyen con sus objetivos, presenta los desafíos necesarios para un desarrollo de carrera y donde es viable encontrar un reconocimiento a su trabajo. Por ejemplo:

Informante #1 “Me interesa mucho el desarrollo de carrera y que se reconozca el esfuerzo. En otros tiempos, tal vez había una mayor planificación y un mayor crecimiento de carrera (en los niveles de remuneración, o una apertura más interesante en los niveles estructura, incluso una mejor imagen interna y externa). El capital humano es muy importante en el organismo entero. La capacitación es diversa y amplia. En mi caso puedo estudiar y asistir a cursos para aprender”.

Informante #5: “ Me interesa acceder a funciones de conducción, así como también a otras unidades, pero por el momento estoy bien así. Acá hay estímulos para capacitarnos, tanto dentro como fuera del organismo. Además para el desempeño de tareas docentes, yo lo ejerzo. La oferta existente es menos importante que la que había en años anteriores (Posgrados/ Maestrías, etc.). Sí hay jornadas o conferencias, que son interesantes, pero muy genéricas y con alcance acotado...”.

Informante #7: “Lo técnico es una bandera. La organización tiene un conocimiento muy concentrado, que poca gente lo posee. Tiene cierto nivel de distribución, pero obviamente existen núcleos de conocimiento. Es un organismo que escribe mucho sobre el campo de su conocimiento y con un alto porcentaje de formación y especialización. El nivel de los integrantes es muy bueno. Trabajar acá es muy potente, el tenor de la información y los procedimientos es crítico para la administración pública en su conjunto...”.

Informante #13: “Creo que la organización valora los aspectos de la creatividad y el aprovechamiento de capacidades, innovación...”.

Incluso, los interlocutores son conscientes de la importancia de que se prevalezca la capacidad técnica por sobre otras cuestiones (ya sea de índole política, o personales). En ese sentido este testimonio así lo señala:

Informante #15: “Cuando tuve que completar cargos yo siempre apelé a la idoneidad más que a cualquier amiguismo. Hacía una selección de 2 o 3. Inclusive llamaba a gente, con quien no tenía la mejor relación, siempre que fuera capaz o munida del conocimiento suficiente. Yo hablaba con el candidato y le blanqueaba la situación. Uno debe manejarse con los soldados que uno tiene y los mejores posibles. Las confrontaciones personales son

inadmisibles!. La política es afuera esto no es un organismo político sino técnico!.”.

Informante #13: “Alcancé un grado de reconocimiento, pude presentarme a un concurso interno, en el '85, de especialización en sistemas, a mis 23 años, lo cual me permitió aprender y acceder a una jefatura”.

Informante #16: “Yo ahora estoy trabajando en el área XXX. El conocimiento se valora muchísimo. Los más ‘nerd’ - estudiosos – son los mejor calificados (y mejor pagos). Se valora mucho, ya que ello se aplica a lo que uno decide y eso tiene efectos económicos y de gran responsabilidad. Se requiere una adecuada comprensión de los problemas a resolver. La valoración del conocimiento también puede despertar suspicacias, pero más bien uno se siente valorado, y otra gente le viene bien, ya que resulta más cómodo y se sienten más y mejor cubiertos. Más que competencia hay una suerte de confraternidad”.

Para finalizar, se señala esta experiencia, que refleja la mirada recabada, desde otro lugar.

Informante #14: “El empleado ideal es el que acata y no cuestiona. Es mejor que siempre estés en tu lugar de trabajo, y te mantengas sin llamar la atención, (...). Si no cumplís con la tarea, de a poco, te van relegando hasta que te quedás sin nada por hacer. Eso no le importa a nadie, pero sí tenés que estar. Yo creo que en la AFIP, hay áreas o focos de la estructura que hacen el trabajo que la gran mayoría no hace. Y los mandos medios que encima te filtran. Creo que hay una cuestión de desconfianza. En general no tengo perspectivas que mi situación mejore en los próximos años...”.

RELACIONES CON PARES

En los intercambios practicados con los referentes, habría acuerdo en sostener la existencia de buenas relaciones con los pares en general, dentro de ciertas particularidades de la CO de los organismos en cuestión, es decir, dentro de las reglas de juego aceptadas para cada uno.

Según puede observarse, las relaciones de trabajo con los pares estarían supeditadas en mayor o menor medida a los liderazgos que existan.

Informante #1: “La relación es buena con los pares. Con las jerarquías, hay buen trato”.

Informante #5: “Con las jerarquías la relación es cordial. La relación con sus compañeros es excelente. Se complementan en sus habilidades técnicas...”.

Informante #15: “Cuando pasé al área central, yo me sentía muy cómodo, ya que ingresé de la mano de XX. Ambos éramos muy abiertos y eso me abrió muchas

puertas, ya que me invitaba a asistir a reuniones y me presentaba como su "amigo", entonces la gente, se abría, cuando de otro modo se hubiera mostrado naturalmente más recelosa. Hay mucha desconfianza en el organismo, por distintas razones, pero cuando un líder es carismático, ello te abre las puertas, y todo cambia. Por eso, pude desempeñarme en el área central sin conflictos".

Informante #14: "Hay buen clima de trabajo? Con los últimos nombramientos hubo confrontaciones con aquellos que más sabían, situación que quedó dirimida, asignándoles funciones de asesoría. De a poco éstos van perdiendo el conocimiento ya que no están en 'la diaria', y no tienen la llegada de lo que pasa día a día. Hoy, mis compañeros, también acatan o no cuestionan por temor a represalias en su desarrollo de carrera (...). A partir de ello, los que quedamos, comenzamos, de a poco a interactuar más..."

SUBCULTURA ORGANIZACIONAL: DGI

VALORES BASICOS

En términos generales, podría sostenerse que se observa un consenso entre todos los informantes entrevistados, al expresar un grado de conformidad respecto de los valores básicos consultados, en mayor o menor medida. Ello se evidencia en la decisión de permanecer en la organización en su conjunto, sin importar su lugar de trabajo ni su condición etaria.

Los actores tratados que integran la DGI, presentan una identificación casi personal con los valores inherentes al organismo: aspectos que realzan el control, la meticulosidad, la observación de los detalles, el cumplimiento, la racionalidad y el apego a las normas y a la autoridad, son características que se encuentran muy presentes y que se confunden con la personalidad de los miembros.

Resulta muy ilustrativa la siguiente opinión, que resume esta valoración de la siguiente manera:

Informante #8: "...Los valores son aquellas características ponderadas positivamente para la organización. A nivel formal: se dice que son: la idoneidad, honestidad, identificación, pertenencia. Éstos se transmiten en cada situación posible, como en homenajes o reconocimiento, entrega de medallas e incluso en la creación de adicionales económicos, - Por título, por antigüedad, por presentismo, por jefatura, etc. A nivel informal, es decir, de modo no tan explicitado como en el caso anterior, pero sí suficientemente corroborado en la experiencia, se agregan otros: Predictibilidad, lo cual supone que se conozca lo que uno va a hacer, por ejemplo: 'no ser una sorpresa', no ser contestatario, y en todo caso, ser un poco obsecuente. Es decir, no se

espera nada extraño, no importa si uno está o no de acuerdo, tampoco si uno hace o no hace, pero sí, no poner palos en la rueda. No obstaculizar...”.

Esta opinión describe aspectos de la CO que se encuentran enraizados en ella, y que se transmiten desde las mismas conductas, independientemente del discurso que pueda existir.

Por último, y para cumplimentar los hallazgos referidos a los valores básicos consultados, la opinión que se exhibe a continuación, ilustra el sentir general.

Informante #3: “Yo, en términos generales me siento conforme con el trabajo, especialmente por las condiciones del mismo, (el salario, las vacaciones, el ambiente en general más otros beneficios, (facilidades otorgados por el Banco a los empleados, etc.)(...) Da tranquilidad trabajar en la AFIP...”.

RECONOCIMIENTO Y AUTOREALIZACIÓN

Se recoge la impresión de un cierto grado de desgaste en el organismo, respecto de este ítem. En general, según pudo recabarse, los trabajadores se encuentran contenidos en el marco que brinda la organización, pero, si atendemos a cada entrevistado, hay quienes expresaron que no se sienten adecuadamente valorados, conforme sus expectativas, y adjudican al factor “suerte”, la concreción de objetivos o metas trazados en el trabajo diario. A continuación, se acompañan ambas reflexiones aludidas:

Informante #8: “Yo siempre me sentí reconocido. En mi caso personal, tuve suerte. La primera persona que me asignó un trabajo, me adoptó de hijo. El jefe de ella le dio una tarea imposible, y por eso, sin costo, si salía mal, no perdía nada! (Era imposible), pero, tuve suerte y salió bien.(...) El reconocimiento fue la posibilidad de acceder a misiones de colaboración con organismos externos, (...). Ello era de práctica por entonces, con el objetivo de intercambiar experiencias. La tarea era desafiante, en el entorno tecnológico de ese momento”.

Informante #13: “En mi caso personal, siempre sentí que se reconocía desde el organismo mi conocimiento y mi experiencia personal”

Informante #9: “Después tuve la suerte de ganar un concurso, destinado a jóvenes profesionales, para la cobertura de vacantes a habilitarse. Ahí si recibimos una capacitación muy buena sobre gerenciamiento, metodologías de liderazgo, de planeamiento, de trabajo, denominado ‘visión global’, que me pareció muy bueno”

Informante #3: “Desde afuera, el organismo supo tener una muy buena imagen, pero a partir de los últimos años, la misma se viene notando más deteriorada, porque se convirtió en un organismo más político y ese rasgo se viene acentuando cada día más.(...) Yo no veo espacio para el crecimiento. Sólo crecen los amigos. Son las reglas de juego. No tiene que ver con la entrega personal. En la empresa privada es más útil trabajar más intensamente. Acá, si se trabaja mucho, sólo se puede ascender, si el jefe lo valora. El tema lealtad es crucial. Un ejemplo es que si uno quiere crecer y decide tomar algún curso o capacitación, en forma autónoma, a veces se considera que es un deseo de ‘irse’ del lugar de trabajo, en lugar a considerarlo como un deseo de aprender y de superación...”.

Se percibe como valorado para la organización la capacitación continua, ya sea impartida desde la organización o bien desde centros de enseñanza reconocidos. Se valora y reconoce el conocimiento, y más aún el conocimiento aplicado. Es una organización que si bien presenta una dinámica analítica ex_post, es decir, posterior a la ocurrencia de los hechos, a diferencia de la Aduana, donde rige lo inmediato, ‘en ocasión de los hechos’, en ambos casos siempre se trata del conocimiento aplicado a casos concretos, a necesidades concretas y por eso, el conocimiento, la capacidad analítica, la dedicación, son siempre bienvenidos y reconocidos.

RELACIONES CON PARES

Llegado a este ítem, como investigadores ya podemos ir haciéndonos un esquema que permita identificar aquellos valores ‘positivos’ y también los ‘negativos’ que caracterizan al organismo.

Por un lado, se observa que la DGI valora aspectos como: el cumplimiento del deber, el acatamiento a las reglas, a la autoridad, el alto grado de profesionalismo, desde y hacia el organismo. Ese es un ‘aura’ de pertenecer.

Ahora bien, cómo se vislumbra ello respecto de las relaciones entre los agentes? Allí aparecerían grietas o claras deficiencias visibles. No se visualizan momentos en los que se promueva la interacción de grupos de trabajo, a menos que se consideren los escasos ámbitos de las capacitaciones presenciales ofrecidas en la organización, práctica ésta que se dificulta en ocasiones, por motivos de trabajo, o

por falta de tiempo, y, además, por haber sido sustituida o complementada, por otras modalidades de aprendizaje, como por ejemplo, virtuales.

La DGI es un organismo donde prevalece el origen de las personas, se ‘es de la casa’ o ‘no se es de la casa’. Los primeros, comparten desde el inicio, un sentir excluyente a terceros. A partir de ello, si se observan aspectos comunes tales como, una elevada competencia entre las áreas, recelos profesionales en muchos casos, sostenidos por las mismas jefaturas o por las propias dinámicas de trabajo.

Informante #8: “Existieron desde siempre recelos entre roles o funciones típicamente opuestas que caracterizaron la labor de la DGI, representadas por: 1) Las áreas legales y de fiscalización, y 2) las áreas de recaudación e informáticas. Las primeras, donde los fiscalizadores están ocupados en verificar el cumplimiento y en velar que el hecho imponible hubiera sido bien declarado, y las legales con foco en asegurar el cumplimiento de la ley. Para las segundas, el objetivo era registrar la realidad del mejor modo posible. A medida que la tecnología se desarrollaba, los hechos se simplificaron en un esquema binario: ‘pagó o ‘no pagó’, y con ello, decaía el poder de los primeros en detrimento de los segundos... y así comenzaron a concientizarse que a mayor tecnología, menor era su propio poder relativo..”.

Informante #1: “Cuando ingresé a la DGI, veníamos de la empresa ferrocarriles argentinos, FFCC. Ingresamos junto a un grupo de alrededor 1500 agentes, en comisión de servicio, por el término de un año, durante el cual, no sabíamos con certeza destino de trabajo. Por entonces, se trató de una transferencia obligatoria. En DGI, en general la recepción fue buena, no obstante, existieron prejuicios respecto de nuestro nivel profesional. Por ello nos asignaron a agencias, donde se suponía que, a partir de nuestra incorporación, el trabajo iría a empeorar, presunción que, lejos de suceder, resultó contraria, ya que los nuevos recursos dotaron de energía nueva a las tareas”.

Informante N° 3: “En el organismo, y más aún en las agencias que en las áreas centrales, las relaciones con los pares era complicada. Cada uno asumía las tareas sin compartirlas, porque ello podría haber supuesto algún margen de pérdida de poder, (...), es como si el común de los empleados se sintiera un poco dueño del lugar de trabajo, quizás por ocuparlo desde hace muchos años, sin cambio alguno. Es decir, allí no estimulan ni los cambios, ni que se aprenda....”

SUBCULTURA ORGANIZACIONAL: ADUANA

VALORES BASICOS

Los referentes entrevistados presentan una fuerte identificación con el organismo. Se sienten parte (ó se han sentido parte) de la Aduana. Acuerdan en vislumbrar en ella, una mística, una dinámica muy particular, que aseguran no existe en los otros organismos bajo estudio. Valoran la organización en su conjunto, dando cuenta de la importancia de la tarea que se lleva a cabo allí, y a su especificidad técnica, lo cual se traduce en un ámbito desafiante con oportunidades para con sus empleados. Se acompaña las opiniones vertidas que reseñan lo indicado:

Informante #2: “Ingresé al área legal, dentro de la Aduana, como ayudante. En el año que ingresé, '93, se multiplicó la planta allí existente y se profesionalizó la misma. Estaba previsto iniciar un curso básico aduanero, sin el cual no se podía efectuar tarea alguna. También estaba previsto el cursado de un curso superior, ofrecido a la mayoría de los trabajadores...”.

Informante #15 : “La aduana siempre fue un lugar cerrado al acceso de gente ‘de afuera’, es decir proveniente de otros organismos. En general se integraba por familiares de trabajadores que ya la integraban, es decir, “de adentro”. Se trata de un ámbito dese siempre muy impregnado con la cultura gremial. No obstante, a veces tuvo que aceptarse el ingreso de ‘gente de afuera’, como cuando ingresaron los trabajadores provenientes de la empresa FFCC...”

RECONOCIMIENTO Y AUTOREALIZACIÓN

Respecto de los valores percibidos en la Aduana, que hacen al reconocimiento y autorrealización, se encontró acuerdo en las opiniones vertidas respecto de dos temas, uno, la posibilidad de crecimiento en sus áreas, si bien, mediante dinámicas más cercanas a lo político que a la carrera administrativa propiamente dicha, y dos, la importancia asignada a la capacitación como valor y como elemento diferencial a la hora de distinguir entre los agentes, tal como surge, por ejemplo, de las siguientes evidencias:

Informante #2: "En mi caso, se cumplieron mis expectativas. Es un organismo que permite el desarrollo profesional. No obstante, en la aduana, no existe desarrollo de carrera, en términos técnicos, más bien es más un manejo político (...).Igualmente, uno puede crecer a través de aprender las temáticas. Existe gran oferta de capacitación dentro y fuera de la Aduana, conformada por cursos obligatorios, que son necesarios para el desempeño de las tareas, razón por la cual, suelen ser muy concurridos. La Aduana valora mucho y considera muy importante la capacitación."

Informante #15: "Desde siempre la Aduana requirió una formación previa. Se acudía a la Escuela aduanera para hacer cursos y manejar el lenguaje, al menos por el lapso de un año, con intensidad, y con ello se perseguía alcanzar la terminología básica, la clasificación arancelaria, lo que supone como mínimo cursar de 6 meses a 1 año, para proseguir con un período de ejercicios práctica, antes de salir al campo. Luego había distintos niveles: cursos superiores en importación/ exportación/ seminarios /actualización permanente. Era indispensable para crecer, dado que, no había alternativas de eludirlo porque las temáticas que se manejan devienen cada vez más complejas y técnicas.(...) Yo me planteé buscar la carrera, asistiendo a cursos en la carrera aduanera y poder así desempeñarme en distintas funciones. (...) La aduana me ofreció un desarrollo profesional muy amplio, incluso tuve la oportunidad de formar parte de un área externa, representando a la Aduana ante otros organismos, fue una experiencia muy rica. (...) Hoy no entra nadie que no sea profesional, en determinados campos: agronomía/ química,/ ingeniería, etc., para hacer verificaciones de la mercadería y cotejo de la correspondencia entre lo que declara y lo que trae.(...) Hay muchas posibilidades de crecer en la Aduana pero hay que estudiar. Además, ello asegura un buen desempeño, que al ser evaluado, tiene implicancias económicas"

RELACIONES CON PARES

Se ha destacado además las fuertes relaciones entre pares y con los superiores. Los aduaneros, se describen insertos en un ámbito diferente que los contiene, compartiendo una mística que difícilmente se encuentra en los otros organismos analizados.

Informante #2: "Respecto de los movimientos internos entre organismos, suele darse la posibilidad de traslados desde la DGI a la Aduana, pero no la inversa. Al "aduanero" no le interesa trabajar fuera de la Aduana, (...) Suele haber una intensa interacción con los pares, tanto de la propia unidad como de otras áreas. Las relaciones son colaborativas. En general, las relaciones con las jerarquías son muy buenas, de confianza"

Informante #15: "La gente se integraba entre sí a través de los numerosos cursos..."

SUBCULTURA ORGANIZACIONAL: SEGURIDAD SOCIAL

VALORES BÁSICOS

Podría decirse, al igual que en los demás casos, que el empleado de esta SO se encuentra conforme con las condiciones de trabajo vigentes. Es decir, se asume que el contrato pactado se viene cumpliendo, en mayor o menor medida, considerando los aspectos centrales o básicos: salario, horario, y demás estamentos contenidos en el convenio que rige este organismo, que es el mismo que impera en la DGI. Siguen a continuación las evidencias recogidas:

Informante #10: “.Venía del ámbito privado. En ese entonces yo percibía a lo público como algo lento, ‘quedado’, a diferencia de lo privado, más exigido. Yo en mi anterior trabajo estaba en el área de ventas, se trabajaba por objetivos y teníamos una alta presión por lograr resultados. Por eso, cuando ingresé al organismo sentí un gran alivio, acá había menos presión para trabajar, eran otros tiempos. Además me sentí más seguro, por la estabilidad laboral. En lo personal, pude organizar mejor mi vida, estudiar y planificar mis cosas”.

También resultó interesante el comentario de percibir cierta dificultad en desempeñarse para la AFIP, dada la importancia y el peso que tiene su misión en el elenco de la Administración Pública Nacional, ello referido respecto de la organización en su conjunto, con independencia de la SO que se trate. Así fue expuesta esta idea:

Informante #11: “Ser de AFIP es difícil. Nadie quiere decir (hacia afuera) que se es de AFIP, por varias razones, 1- ya que nadie quiere a la AFIP, y 2- por la necesidad de la gente de pedir favores. Pase por varios organismos, y en principio, es uno de los mejores. Eso te da más tranquilidad. Acá hay recursos materiales, físicos, tecnológicos, a disposición, todo ello se mantiene en forma estable en el tiempo”.

Informante #12: “al ingresar nuestras expectativas eran variadas. Lo que si recuerdo que había cierto consenso en estar tranquilos porque por lo menos habíamos pasado a una institución con años de tradición y salíamos de un organismo que permanentemente cambiaba de nombre y entonces no había una identidad formada”.

Informante #16: Cuando ingresé, la AFIP estaba incorporando la función de recaudación de los recursos de la seguridad social. En ella, trabajaba gente diversa: Unos provenían de IBM, - la empresa proveedora de los sistemas de distribución de fondos-, de AFIP, otros, directamente de afuera. Ingresé a un área con una tarea operativa y jurídica. Esa área se convirtió en el INARSS. Por un año y medio. Como agente, nuestro 'pase' fue compulsivo, al menos en mi caso. Cuando volvimos a la AFIP, al Estado, no sabíamos en qué condiciones quedaríamos, si dentro o fuera del organismo, (...), no obstante, yo me sentí muy cómoda durante ese período. El trabajo me encantaba”.

RECONOCIMIENTO Y AUTOREALIZACIÓN

En este tema, se apreció en los interlocutores relevados un marcado escepticismo, dado en el sentimiento de exclusión percibido referido a la toma de decisiones cotidianas. Se admite que ello puede derivarse de los liderazgos que imperan en cada caso.

Se verificó una sensación de desconfianza en cuanto a un doble discurso imperante en el organismo, frente al cual, por un lado, se pronuncia la importancia de contar con capacitación permanente, políticas modernas de medición del clima organizacional, y movilidad del personal, pero por el otro, el acceso a las mismas suele estar restringido, o bien su alcance resulta demasiado global o limitado. Se señalan las opiniones volcadas respecto de estos temas:

Informante #4: “...Las expectativas no se cumplieron, de una gran imagen profesional al inicio, se arribó a una situación de descrédito, luego. Uno no se siente parte del todo, (...) .No se percibe una valoración del trabajo, pareciera que da lo mismo hacer o no hacer, siempre que una falta fuera evidente y se note, (...).No hay estímulo a asistir a cursos de capacitación, si bien, ello no es denegado. En ese caso, suelo aplicar en la oferta virtual existente, dado que la misma es amplia e interesante. Pero en tal caso, la dinámica de postular es autogenerada.”.

Informante #6: “Si tengo que opinar sobre la Capacitación, me parece importante, pero no opino, (...), me interesaría pero no quiero perder el tiempo, es decir, no quisiera asistir a un curso sólo por tildar en una lista de temas o cursos. Es todo muy ligero. Yo no tomo iniciativas ya que no quiero ser un factor de conflicto, no es bien visto. Si la organización entiende que debe ser manejado así, yo lo acepto, ellos saben más que yo”.

Se ha recabado de distintos interlocutores, un concepto que alude a la 'suerte'. Se adjudica a la 'suerte' los logros obtenidos, pareciendo que ellos no son el resultado de la aplicación de políticas dispuestas por el organismo, o del mérito personal, y en cambio, se interpretan, como un resultado azaroso.

Informante #11 "A mí, me ayudó mucho mi experiencia anterior, que fue más exigida. Había que hacer mucho y rápido. Acá el ritmo es diferente. Tuve suerte que me pude armar un espacio, con un valor agregado del producto que saco. Yo trato de ampliar la oferta para sentirme más valioso. Igualmente soy consciente que no se les da el uso que se le podría dar, y ello se debe a estar día a día, apagando incendios. Yo no veo muchos mandos medios creativos, y eso es así ya que no se promueve dicha habilidad. Se trabaja para casos puntuales, esto es, que tan rápido uno puede solucionar el incendio, lo urgente. Eso es lo que se valora. (...) Otra debilidad visible se refiere a la Motivación. Es el desafío número uno y depende de la creatividad de los directivos".

Informante #10: "Desde lo laboral, es un organismo donde uno puede procurarse aprender, pero ello pasa más por la autogestión. Es decir, a uno le dan un tema, y a partir de allí se procura o estimula la búsqueda de conocimiento de manera individual – autodidacta-".

Se observa que las opiniones difieren conforme cada experiencia transitada y expectativas de los interlocutores, y de los liderazgos que han debido sortear, destacándose la opinión referida a la falta de creatividad y/o motivación en la gestión cotidiana.

RELACIONES CON PARES

Informante #3: "Cuando ingresé al INARSS, parecía un ambiente propio del ámbito privado. Luego, en la AFIP, la situación fue diferente, según cuál fuera el ámbito de trabajo: área central, seguridad social, Agencias, etc. En general, igualmente el ambiente de trabajo es muy bueno..."

Informante #4: "La relación con los pares, es cordial en lo personal, y nula en lo laboral. En tanto que, la relación con las jerarquías, es buena en lo personal, pero escasa en lo laboral. Creo que no vale la pena proponer cosas nuevas, ya que no se llevarían a cabo, por la propia dinámica del sector..."

Informante #6: "Yo no tengo margen de decidir nada. Existen conflictos, y, según creo, están por lo bajo, básicamente, son entre las personas pero, los mismos no se tratan."

Informante #11: "Tengo suerte con la relación con los jefes y con los pares. Tengo buena llegada. En mayor o menor medida, uno puede expresarse, y a manejarse con la necesidad del director, es decir, a adaptarme. Antes, yo era mucho más prepotente, no solo con los jefes, sino también con las demás áreas."

Acá hay que ser bombero: es decir, trabajar a demanda, rápido y preciso, y, estar disponible, durante la jornada laboral. Se valora la presencia. No da lo mismo, estar o no.”.

Antes de concluir, nos pareció muy ilustrativas las expresiones volcadas por un informante, aludiendo a dos cuestiones: 1- la valoración relativa de esta SO dentro de las restantes, y 2- la situación relativa de esta SO respecto de los demás organismos que conforman el escenario de gestión de los aspectos de la seguridad social.

Sobre ambos aspectos, se acompañan los testimonios vertidos:

Informante #11: “Considero que la DGRSS no tiene identidad propia. Desde sus inicios tuvo muchos conflictos, no así los otros organismos (DGI/ DGA), que ya cuentan con una vasta historia. La DGRSS es la hermana menospreciada, la menor, sobre todo cuando se trata de priorizar recursos: humanos, tecnológicos, o de cualquier otro tipo. No percibo que exista una CO de la DGRSS. Además, impacta la difícil convivencia que tiene esta área con otros organismos que necesariamente comparten la escena: MTEySS y ANSES. Existen muchos grises entre ellos. Responsabilidades compartidas y descoordinadas, por ejemplo, fiscalizaciones desarticuladas entre los organismos, falta de definición de roles y alcances de cada uno. Yo creo que cuando muchos participamos de los mismos procesos, nadie es responsable de los mismos. También ocurre que, en nuestro país, el perfil de los organismos de la seguridad social es alto. Esto implica que tienen un rol más importante que se remonta a muchos años. La DGRSS no puede competir con organismos de tan larga data, dentro y fuera de la Organización. Ahora bien, aún con estas restricciones contextuales, tecnológicamente, ha podido lograr avances fenomenales, considerando la cantidad de aplicaciones lanzadas, la cantidad de transacciones que se operan, es una verdadera revolución y muy visible! La contracara de ello es la falta de interés en la agencias del tema previsional, lo cual derivó en promover el desarrollo de la web”.

En resumen:
Se expone lo recabado en cada SO, para el atributo:
‘VALORES’

SO AFIP

VALORES BASICOS

- Se encontró consenso en valorar ampliamente los términos ofrecidos por el organismo, respecto de este ítem. Los entrevistados valoran las condiciones generales que rigen la relación de trabajo, su ambiente físico. Se destaca la ‘marca AFIP’, y lo satisfactorio de pertenecer a la organización, en su conjunto, a pesar de las barreras de ingreso que pudieron haber encontrado en sus inicios, y que han podido sortear, y demás opiniones críticas registradas.

RECONOCIMIENTO Y AUTOREALIZACIÓN

- Los actores perciben al organismo como un ámbito en el cual, sin menoscabar otros aspectos complejos y/o diversos, brinda las condiciones de crecimiento que confluyen a sus objetivos y presenta los desafíos necesarios para un desarrollo de carrera y donde es viable encontrar un reconocimiento a su trabajo y a la valoración de las aptitudes técnicas que se demuestran.

RELACIONES CON PARES

- En los intercambios practicados con los referentes, habría acuerdo en sostener la existencia de buenas relaciones con los pares en general, dentro de ciertas particularidades de la CO de los organismos en cuestión, es decir, dentro de las reglas de juego aceptadas para cada uno.
- Según puede observarse, las relaciones de trabajo con los pares estarían supeditadas en mayor o menor medida a los liderazgos que existan.

SO DGI

VALORES BASICOS

- Se observó un consenso entre todos los informantes entrevistados, al expresar su conformidad respecto de los valores básicos consultados, lo cual evidencia en la decisión de permanecer en la organización en su conjunto, sin importar su lugar de trabajo ni su condición etaria.

- Los actores tratados presentan una identificación casi personal con los valores inherentes al organismo, aspectos que realzan el control, la meticulosidad, la capacidad de observación de los detalles, el cumplimiento, la racionalidad y el apego a las normas y a la autoridad, son características que se encuentran muy presentes y que se confunden con la personalidad de sus miembros.

RECONOCIMIENTO Y AUTOREALIZACIÓN

- Se recoge la impresión de un cierto grado de desgaste en el organismo, respecto de este ítem. En general, si bien los trabajadores se encuentran contenidos en el marco que brinda la organización, hay quienes expresaron que no se sienten adecuadamente valorados, conforme sus expectativas.
- Expresiones como ‘suerte’ y también ‘amiguismo’, han surgido en las entrevistas. Respecto de la ‘suerte’, pareciera ser que se asigna al factor azaroso, el logro de un nombramiento, o un pase de área, es decir, gestiones que toda organización debería ofrecer como resultado de sus políticas de gestionamiento de sus recursos humanos.
- Se percibe una valoración de la capacitación continua, ya sea impartida desde adentro de la organización, o bien desde centros de enseñanza reconocidos. Se valora y reconoce el conocimiento, y más aún el conocimiento aplicado. Es una organización que si bien presenta una dinámica analítica *ex post*, es decir, posterior a la ocurrencia de los hechos, a diferencia de la Aduana, donde rige lo inmediato, ‘en ocasión de los hechos’, en ambos casos siempre se trata del conocimiento aplicado a casos concretos, a necesidades concretas y por eso, el conocimiento, la capacidad analítica, la dedicación, son siempre bienvenidos y reconocidos.

RELACIONES CON PARES

- La DGI valora aspectos como, el cumplimiento del deber, el acatamiento a las reglas, a la autoridad, el alto grado de profesionalismo, desde y hacia el organismo. Ese es un ‘aura’ de pertenecer.
- No se visualizan momentos en los que se promueva la interacción de grupos de trabajo, a menos que se contemplen las esporádicas capacitaciones presenciales ofrecidas en la organización, práctica ésta que se dificulta en ocasiones, por motivos de trabajo, o por falta de tiempo, y, además, por haber sido sustituida o complementada, por modalidades de aprendizaje virtuales.
- La DGI es un organismo donde prevalece el origen de las personas, se ‘es de la casa’ o ‘no se es de la casa’. Los primeros, comparten desde el inicio, un sentir excluyente a terceros. A partir de ello, si se observan aspectos comunes como: elevada competencia entre las áreas, celos profesionales en muchos casos, sostenidos por las mismas jefaturas o por las propias dinámicas de trabajo.

SO ADUANA

VALORES BASICOS

- Los referentes entrevistados presentan una fuerte identificación con el organismo. Acuerdan en vislumbrar en ella, una mística, una dinámica muy particular, que aseguran no existe en los otros organismos bajo estudio. Valorán la organización en su conjunto, dando cuenta de la importancia de la tarea que se lleva a cabo allí, y a su especificidad técnica, lo cual se traduce en un ámbito desafiante con oportunidades para con sus empleados.

RECONOCIMIENTO Y AUTOREALIZACIÓN

- Se encontró acuerdo en la posibilidad de crecimiento en sus áreas, si bien, mediante dinámicas más cercanas a lo político que a la carrera administrativa propiamente dicha, y en la importancia asignada a la capacitación como valor y como elemento diferencial a la hora de distinguir entre los agentes.

RELACIONES CON PARES

- Se ha destacado además las fuertes relaciones entre pares y con los superiores. Los aduaneros, se describen insertos en un ámbito diferenciado de los demás organismos analizados.

SO SEGURIDAD SOCIAL

VALORES BÁSICOS

- Podría decirse, al igual que en los demás casos, que se notó conformidad con las condiciones de trabajo vigentes. Es decir, se asume que el contrato pactado se viene cumpliendo, en mayor o menor medida, considerando los aspectos centrales o básicos: salario, horario, y demás estamentos contenidos en el convenio que rige este organismo, que es el mismo que impera en la DGI.

RECONOCIMIENTO Y AUTORREALIZACION

- Se apreció en los interlocutores relevados un marcado escepticismo en cuanto a la valoración que se tiene de ellos, como a su vez, respecto a sentirse excluidos de las decisiones. Se admite que ello puede derivarse de los liderazgos que imperan en cada caso.

- Asimismo se verificó la sensación de desconfianza en cuanto a un doble discurso que impera desde el organismo, frente al cual, por un lado, se pronuncia la importancia de contar con capacitación permanente, políticas modernas de medición del clima organizacional, y movilidad del personal, pero por el otro, el acceso a las mismas suele estar restringido, o bien el alcance es demasiado global o limitado.
- Se destaca además, la mención a la “suerte”, como componente generador de cambios. Se adjudica al azar la ocurrencia de hechos o logros obtenidos, y no, como resultado de la aplicación de políticas aplicadas desde la organización.
- Por último, se observa que las opiniones difieren en virtud de las experiencias de cada uno de los interlocutores, sus expectativas, y de los liderazgos que han debido sortear, destacándose la opinión referida a la falta de creatividad y/o motivación en la gestión cotidiana. Se subrayó en este último caso, que la organización no enfatiza la performance de los líderes, en cuanto a dicho rol, sino que sí monitorea celosamente sus resultados.

RELACIONES CON PARES

- En términos generales, las relaciones con los pares resulta ser buena, más en lo personal, que en lo laboral, eso derivado de la preferencia de las jefaturas de asignar individualmente las tareas en detrimento de disponer de equipos de trabajo que coadyuven un análisis conjunto. Dicha práctica es advertida por los trabajadores, con pesar.

B. Identificación de las coincidencias y divergencias entre las SO.

Para el desarrollo del segundo objetivo, aplicamos el mismo criterio de análisis, que el utilizado en el objetivo anterior, encuadrando las ‘coincidencias’ y ‘divergencias’, en el marco de los atributos identificados.

- Atributo 'ESTILO DE TRABAJO Y ORGANIZACIÓN' -

Puntos coincidentes entre las SO

Del análisis efectuado, podemos indicar que en términos generales, se identificaron, entre las SO de la **AFIP - DGI - SS**, las siguientes *coincidencias*, que se resumen a continuación:

- Modalidad de trabajo individualista, que privilegia el esfuerzo personal por sobre el trabajo en equipo, a contrapeso de las teorías de gerenciamiento vigentes desde los últimos veinte años.
- Interacción Inter-área mínima, reservado a las jerarquías.
- El marco normativo, si bien extenso, no resulta suficiente para guiar la acción, dado que suele ser de índole general y/o de interpretación compleja, y en ocasiones no abarca la totalidad de las situaciones que se presentan en la práctica, y por ende resulta insuficiente para guiar la tarea diaria. Ello repercute en el trazado de comportamientos más conservadores y con altas dosis de prudencia entre sus individuos. Esta última característica, también es común en la SO Aduana.

Como evidencia de lo indicado, se acompañan las siguientes respuestas obtenidas:

Informante #8: “Hoy el organismo sigue sin tener una identidad común, en lo funcional, por ejemplo, ello está dado por la coexistencia de áreas normativas para los distintos organismos que coexisten y se desenvuelven en forma aislada y con mínima interacción.” (SO DGI/AFIP).

Informante #9: “Acá dentro es difícil pensar en el ‘trabajo en equipo en AFIP’. No por la gente, Hay una CO clásica verticalista que no favorece eso. Se divide la tarea y se entrega x separado. Las reuniones eran para distribuir tareas no para compartir. No se hablaba de equipo sino de grupos de trabajo. El personal puede o no involucrarse, y a su vez el jefe puede o no ser un líder. Eso es muy de impositiva y genera frustraciones.” (SO DGI/SS/AFIP).

Nota: En este punto, se vuelca la trayectoria de los informantes en la organización, por ello, se completa su pertenencia a las distintas SO, ordenadas en forma cronológica ascendente).

Puntos divergentes entre las SO

Del mismo modo que en el punto anterior, encontramos las siguientes características diferenciales.

En la **SO Aduana**,

- Preferencia por el trabajo en equipo y la aceptación de una mayor interacción entre sus actores.
- Dicho estilo de trabajo, provee una mayor autonomía de los agentes en el ejercicio de sus prácticas. Su cualidad de organización de tipo "familiar" cerrada, hace primar el cuidado de sus integrantes, por sobre todas las cosas y reconoce un fuerte sentimiento de identidad entre sus integrantes, fundado en el tipo de tareas que desempeñan, expertiz técnico que deben alcanzar, y, en especial la existencia de una mística que los nuclea y los hace sentir parte de un todo.
- Se destaca, con relación al marco normativo, que la escasa previsibilidad de sus tareas no admitiría una estandarización demasiado estrecha, por lo variada y voluminosa y además por un componente o restricción temporal, aludiendo a la necesidad de actuar en el 'aquí y ahora', y cualquier dilación, cualesquiera fuera el motivo, harían perder su sentido.

En la **SO SS**,

- Formato más alineado con el estilo de empresa privada, en donde se imponían algunas características allí valoradas, como, mayor proactividad y participación, a la vez que una orientación mayor hacia el cumplimiento de objetivos, metas y plazos.

Según surgió en nuestro trabajo de campo, ello pudo haberse originado por la circunstancia de contar con una población heterogénea proveniente de distintos ámbitos y organizaciones, al momento de la conformación del INARSS, siendo éste último un ente no estatal, y luego con la incorporación de los ex agentes de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones, AFJP). No obstante, el mantenimiento de esta tendencia podría ser difuso en el transcurso del tiempo.

Otras Singularidades a destacar entre SO

- Comprensión de la Visión y Misión en cada SO

Se observó una diferencia muy marcada entre las - **SO DGI / Aduana** -, con respecto a la **SO SS**.

La **SO de la DGI/ Aduana**, distingue o demarca dos ejes bien definidos, uno, representado por los agentes del organismo, y el otro por los contribuyentes.

No se considera que los primeros estén al servicio de los segundos, sino, por el contrario, a los últimos se les desconfía, considerando que debe estarse en una alerta permanente ante la posibilidad de trampas o fraudes.

El paradigma vigente es el de: “Perseguir a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones”, y ello supone, estar al resguardo permanente de los engaños que en todo momento pueden aparecer. Por ello, el agente fiscal debe mantener una sensación de desconfianza permanente hacia el contribuyente, (Tesoro, 1999).

Desde otro ángulo, la **SO de la SS**, considera al contribuyente o solicitante como un ‘usuario’ real o potencial, que acude al organismo cuando necesita resolver situaciones erróneas o irregularidades que lo afectan en forma directa o indirecta, con alcance presente y futuro.

El paradigma vigente es: “Asistir al contribuyente/trabajador/ciudadano en general, en el ejercicio pleno de sus derechos, ante situaciones de irregularidades o errores que pueden vulnerar su situación en el corto, mediano y largo plazo”.

Este enfoque repercute directamente en la manera de abordar la tarea, en especial cuando refiere hacia el exterior del organismo.

Informante 9: “Cuando ingresé a la DGI, por los '90, había algo así como una sensación de trabajar en “la casa”,(...) La cultura de la DGI siempre estuvo muy “marcada”, siempre uno estaba de un lado y el contribuyente del otro. Hablamos del año 1993. En ese entonces, el contribuyente nos hacía trampa y había que estar siempre alerta sobre eso”.(SO DGI/SS/AFIP)

Informante #6: ““La misión (de la SO SS), es la agencia recaudadora del Estado por lo tanto tenemos que satisfacer a nuestros clientes que son los contribuyentes, y, básicamente, recolectar dinero y sobre todo datos” (SO SS).

- Posición relativa entre las SO entre sí, y respecto de actores externos

La SO SS, presenta una singularidad dada por su temática, sumamente amplia, diversa y cambiante. La misma se lleva a cabo, en forma concurrente y/o alternada, por un número de actores involucrados, pertenecientes al ‘ámbito de la seguridad social’, que además, provienen de larga data en nuestro país gestionando aspectos previsionales, de la salud, de seguros de vida, de riesgos de trabajo, etc.-, desde las jurisdicciones nacionales, provinciales, municipales, y de los ámbitos públicos estatales y no estatales.

Por su parte, las temáticas tributarias o aduaneras, resultan altamente especializadas y complejas, pero son sus respectivos organismos quienes se erigen como máxima autoridad en la materia ante la sociedad en su conjunto.

Informante #11: “Considero que la DGRSS no tiene identidad propia (...) es la hermana menospreciada, la menor, sobre todo cuando se trata de priorizar recursos, humanos, tecnológicos, o de cualquier tipo.(...) No percibo que exista una CO de la DGRSS. (...) Existen muchos grises entre ellos. Responsabilidades compartidas y descoordinadas, Poca claridad en la definición de roles y alcances de cada uno, y entonces, cuando muchos participan de los mismos procesos, se dificulta identificar las responsabilidades de cada uno”.(SO SS).

- Atributo ‘ESTILO DE LIDERAZGO’ -

Puntos coincidentes entre las SO

- En general, para todas las SO, se indicó la prevalencia de un estilo de liderazgo verticalista con marcado sesgo personalista, donde impera la decisión de las jefaturas superiores en todas las temáticas. Ello atendiendo, lógicamente a las diferencias de personalidad de quien ejerce esos liderazgos y a la naturaleza de las tareas desarrolladas. Cuánto más técnicas son, mayor espacio habrá para promover la participación de los técnicos en ellas.
- Se hizo mención además, a la situación que se vive en las agencias, distantes de las áreas centrales, donde pareciera reafirmarse un mayor autoritarismo y discrecionalidad exhibida por los jefes.
Se ha recabado que ese ‘excesivo personalismo’, o recelo en la toma de decisiones, puede fundarse en la magnitud de responsabilidades que recaen sobre determinados niveles jerárquicos.

Informante #9: “En la SO era más gerencial, con reuniones semanales, más participativo. Se aprovechaba mucho la fuerza de trabajo. En cambio, en la SO AFIP puedes elegir trabajar más o menos. No es participativo. Creo que eso tiene que ver con una SO de los jefes.(...) Creo que la Cultura que prevalece en AFIP en las jefaturas, es de puertas cerradas. Las reuniones son con los que deciden, restringidas. Allí se toman decisiones y allí están aquellos que tienen más trabajo, y los demás no están tan ocupados, están más libres, no participan. Las jefaturas hacen las tareas 'principales', mientras que los demás hacen las tareas menores.” (SO DGI/SS/AFIP)

- Estas características abarcarían a las **cuatro SO**, incluyendo a la Aduana, donde se destacó la existencia de mayor participación de los agentes.
- Asimismo, se hizo mención a un grado de conservadorismo en la toma de decisiones del día a día, dado en la preferencia de continuar aplicando parámetros que demostraron ser exitosos antaño, mientras que no resulte necesario modificarlos, a cambio de arriesgar otros caminos diferentes, aún si éstos últimos pudieran ser superadores de los primeros. Esto último denota la existencia de resistencia al cambio, aspecto que será ampliado en el punto D) del presente capítulo.
- Respecto del manejo de conflictos, no se reconocen abiertamente. En algunos casos, se lo tolera, y si éstos persisten en el tiempo, o se incrementan, se resuelven con la salida de alguno de los imputados a ellos, sin intentar intervenir o comprender los orígenes o causas que los impulsaron.

Informante #1: “No suele haber conflictos, ni problemas de salida. Cualquier persona que no se encuentre a gusto, puede irse del sector”. (SO AFIP).

Informante #6: “Sobre los conflictos, sucede que no hay “médico”. Se supone que quienes conducen deben curarlos, pero, en la mayoría de los casos creo que ni se enteran. Los conflictos deben existir, pero deben ser sanos y rápidamente atajados a tiempo por quienes conducen. Acá, si hay conflicto, no se atiende, ni se reconoce. Se privilegian otras cosas. Una jefatura tiene la parte técnica y las relaciones humanas. Esta última no existe” (SO SS).

Informante #4: “Ante una situación de conflicto, éste no se resuelve. Sólo se diluye en el tiempo. Han surgido conflictos con compañeros. Nadie habla o interviene. Existe temor a los conflictos. No se tratan los mismos”, (SO SS).

En resumen, para este atributo, se observa el reconocimiento de bajos niveles de delegación, un estilo personalista, y un liderazgo de índole jerárquico, tendiente a alcanzar el cumplimiento de directivas, en forma casi personal ó con el auxilio de un muy pequeño círculo de confianza. Esa excesiva centralización, podría representar por un lado, escasa confianza en los propios equipos de trabajo, y por el otro, constituir un mecanismo de perpetuación por parte de quienes lideran.

Puntos divergentes entre las SO

SO ADUANA

- Se ha destacado la existencia de un trato más informal en el trabajo cotidiano entre las jefaturas y los agentes, advirtiéndose que ello se origina en la naturaleza de las tareas involucradas. Allí se trabaja "sobre la acción", y por ello no habría cabida a aplicar procedimientos formales que se extienden en el tiempo.
- Incluso, respecto al tratamiento de conflictos, ya descrito para las demás SO, en el caso de la Aduana, se advirtió una diferencia significativa en cuanto a su tratamiento, encontrándose allí un estilo más frontal y directo.

Informante #2: "Cómo se resuelven los conflictos? Se resuelven cara a cara, es un estilo confrontativo, directo. Los problemas no se ventilan o trascienden fuera de su ámbito de actuación" (SO Aduana).

- Atributo VALORES -- BÁSICOS -

Puntos coincidentes entre las SO 'con algunas singularidades'

- Se encontró consenso en valorar ampliamente los términos ofrecidos por el organismo, las condiciones generales que rigen la relación de trabajo, el ambiente físico, etc. Se destaca la 'marca AFIP', y lo satisfactorio de pertenecer a dicha organización, en su conjunto. Ello se evidencia en la decisión de permanecer en la organización en su conjunto, sin importar su lugar de trabajo ni su condición etaria.
- Los actores tratados, se identifican con los valores que caracterizan al organismo, (AFIP/ DGI/ SS/ Aduana), en los aspectos que realzan el control, la meticulosidad, la observación de los detalles, el cumplimiento, la racionalidad, el apego a las normas y el alto grado de profesionalismo, desde y hacia el organismo. Ese es un 'aura' de pertenecer. Dichas características se encuentran muy presentes y hasta pareciera se confunden con la personalidad de los miembros.

- Atributo VALORES – RECONOCIMIENTO Y AUTOREALIZACIÓN -

Puntos coincidentes entre las SO 'con algunas singularidades'

- Los actores consideran al organismo, un ámbito capaz de brindar las condiciones de crecimiento que confluyen a sus objetivos y presenta los desafíos necesarios para un desarrollo de carrera.

- No obstante, ello convive con la percepción de un cierto desgaste. Expresiones como ‘suerte’ y también ‘amiguismo’, han surgido en las entrevistas. Respecto de la ‘suerte’, pareciera ser que se asigna al factor azaroso, la posibilidad de concretar cambios (nombramientos, pases, etc.), que deberían ser habituales en una organización que gestione adecuadamente sus recursos humanos.
- La posibilidad de crecimiento, en los organismos estaría dada en gran medida, por las dinámicas más cercanas a lo político que a la carrera administrativa propiamente dicha, pero también se reconoce la importancia asignada a la capacitación y al conocimiento como valor y como elemento diferencial a la hora de distinguir entre los agentes. Es un valor apreciado por el organismo, y mucho más aún, cuando dicho conocimiento se pone en práctica es decir, cuando quien lo posee, lo aplica en el momento oportuno y del modo correcto.

Informante 8: “...Yo siempre fui del área XXX, y como sabía de informática tenía una capacitación poco común, escasa, y por ende valiosa, (...), siempre se reconoció a aquellos que sabían asignar recursos para satisfacer necesidades, (los que sabían: qué tengo que decidir, con qué recursos cuento y de qué modo lo implemento)...”. (SO DGI/AFIP).

- Se verificó una sensación de desconfianza o escepticismo, respecto de un doble discurso que imperante, frente al cual, por un lado, se realza la importancia de contar con capacitación permanente, políticas modernas de medición del clima organizacional, y movilidad del personal, pero por el otro, el acceso a las mismas suele estar en alguna medida restringido, o desalentado, presentando un alcance demasiado general o limitado.
- Se destacan opiniones que resaltan la falta de creatividad y/o motivación en la gestión cotidiana. Los agentes no se sienten convocados a la ejecución de nuevas tareas, excepto casos de extrema confianza y de excepción. Es decir, la mayoría presta servicios ó tareas cotidianas, rutinarias, pero no más allá de ello, recayendo en cambio, en unos pocos, la carga de trabajo mayor.

Informante #6: “...Hay una cosa de encasillar a la gente y no considerarla, (..) el empleado acepta eso, no toma ninguna iniciativa (...) si no, se es corrido o aislado...”. (SO SS).

Informante #10: “...Yo creo que en la AFIP, en general, hay capital humano ocioso lo cual genera falta de motivación. Existe una necesidad latente de sentirse útil, eso es fundamental, poder trascender con lo que uno hace. Acá, a diferencia de la empresa privada, hay más egoísmo, lo cual compensa negativamente la escasa presión laboral, por la estabilidad del empleo, pero no hay un sentido de grupo. En el ámbito privado, el grupo está más unido...”. (SO SS).

Informante #9: “Los cambios deben necesariamente empezar x las personas y no por los cuadros. Las culturas hoy se distancian mucho entre los roles de empleados y jefes. La única forma es empezar a trabajar para que el ‘pensar’ aparezca en las bases, y no como hoy, que los jefes son los que piensan, mientras que los demás ejecutan. Si participan de entrada, ya pueden aportar en todas las etapas y todos saben de qué se trata. Esta nueva modalidad aportaría más compromiso y satisfacción (SO DGI/SS/AFIP).

- Atributo VALORES - RELACIONES CON PARES -

- Se acuerda en sostener la existencia de buenas relaciones con los pares, dentro de ciertas particularidades de la CO de los organismos en cuestión, motivado ello en la persistencia, por parte de las jefaturas, en asignar las tareas en forma individual, en lugar de disponer de equipos de trabajo que coadyuven un análisis en conjunto y promuevan a mejorar las relaciones de trabajo desde lo laboral. Dicha práctica es advertida con pesar, por los trabajadores.
- Este esquema difiere en la SO ADUANA, donde se han destacado lazos más fuertes de vinculación entre los agentes.
- En especial, en los ámbitos impositivos y aduaneros, se remarca la importancia dada al ‘origen’ de las personas, se ‘es de la casa’ o ‘no se es de la casa’, (terminología reservada para los que provienen de la DGI). Los primeros, comparten desde el inicio, un sentir excluyente a terceros. A partir de ello, se observan características comunes de una elevada competencia entre las áreas, celos profesionales en muchos casos, sostenidos por las mismas jefaturas o por las propias dinámicas de trabajo. Cada cual se mantiene altamente identificado con su área de modo que no desea ingresar a la otra.
- Para finalizar, y con relación a la SO SEGURIDAD SOCIAL, nos pareció muy ilustrativas las expresiones volcadas aludiendo a dos cuestiones: 1- la subvaloración relativa de esta SO, con relación a las otras tres SO existentes en la AFIP, “... es la hermana menor del organismo...”, (Informante #11), y 2- la situación relativa de esta SO, con respecto a los demás organismos que conforman el escenario dispuesto a nivel nacional, para gestionar los aspectos de la seguridad social, en el mismo sentido que el caso anterior, aludiendo a que estos otros organismos tienen un recorrido transcurrido en nuestro país que se remonta a varias décadas atrás.

RESUMEN DEL OBJETIVO B

‘Identificación de las puntos coincidencias y divergencias entre las SO’

A continuación se acompaña un cuadro resumen con las coincidencias y disidencias identificadas a partir de las percepciones relevadas en el trabajo de campo:

SO	COINCIDENCIAS	DIVERGENCIAS
<i>Estilo de Trabajo</i>		
Todas	Normas y procedimientos generales que resultan insuficientes para guiar la labor cotidiana. Ello genera como resultado comportamientos más prudentes y/o conservadores que tienden a repetir rutinas antes que innovar.	
AFIP/ DGI/ SS	Interacción de actores reservada a las jerarquías. Predominio del trabajo individual. Mínima autonomía de los actores.	
Aduana		Mayor interacción entre actores de todos los niveles, dentro de las mismas áreas y entre ellas. Organización de tareas en torno a equipos de trabajo. Mayor autonomía de actores.
DGI/ AFIP/ Aduana	Visión enfrentada entre el agente del organismo y el contribuyente: Se lo considera potencial evasor a quien se le desconfía y persigue.	
SS		Concepción del contribuyente como ‘usuario’ de los servicios que presta la seguridad social. Debe asistirlo en el ejercicio de sus derechos. Comparte dicha función con actores externos (Ministerio Trabajo, ANSES, etc.).

RESUMEN DEL OBJETIVO B (Cont.)

‘Identificación de las puntos coincidencias y divergencias entre las SO’

SO	COINCIDENCIAS	DIVERGENCIAS
<i>Estilo de Liderazgo</i>		
TODAS	Verticalista, personalista y ligeramente autoritario.	
	Bajos niveles de delegación en general.	
	Desalienta la participación en la toma de decisiones.	
	El proceso decisorio presenta un cariz conservador.	
	Estas características se acentúan en áreas distantes de las centrales.	
	Cortoplacismo e inmediatez en la programación de las tareas.	
	Negación de situaciones de conflictos.	
ADUANA		Relación más informal con las jerarquías.
DGI/ ADUANA	Se consideran a ambos organismos como referentes absolutos en sus respectivas temáticas, dentro y fuera de la organización.	
SS		Comparte su dominio sobre la temática con otros entes que resultan ser los referentes de la seguridad social desde larga data en nuestro país. Ello repercute tanto dentro como fuera del organismo en su conjunto.
<i>Valores</i>		
BÁSICOS		
TODAS	Alta valoración de la organización en general y de la ‘marca AFIP’.	
	Consenso en apreciar como conductas aceptadas y valoradas: <ul style="list-style-type: none"> -Racionalidad y objetividad en la tarea. -Meticulosidad y rigurosidad. -Profesionalismo en el cumplimiento de objetivos. -Exigencia en el cumplimiento de estándares prefijados. -Conocimiento demostrado y aplicado. - Lealtad y disciplina. 	

RESUMEN DEL OBJETIVO B (Cont.)

‘Identificación de las puntos coincidencias y divergencias entre las SO’

SO	COINCIDENCIAS	DIVERGENCIAS
<i>Valores</i>		
<i>RECONOCIMIENTO Y AUTOREALIZACIÓN</i>		
TODAS	Posibilidades generales de crecimiento reconocidas, aunque se admite una tendencia hacia un cariz más político.	
	Se reconoce un desgaste en cuanto a la valoración del trabajo personal, motivado por menores niveles de delegación y participación. Amplia brecha entre el rol del empleado y de los jefes.	
	Amplio reconocimiento al desarrollo individual y nivel de conocimiento alcanzado y aplicado en la tarea, sobre la base de una capacitación continua dentro y fuera de la organización.	
<i>RELACIONES CON LOS PARES</i>		
TODAS	Se perciben buenas relaciones con los pares	
ADUANA		Relaciones humanas más profundas.
ADUANA/ DGI/AFIP	Alta valoración del origen de las personas, Se es ‘de la casa’, ó, se es ‘de afuera’.	
SS		Vista como ‘la hermana menor’ del organismo. La última incorporada que además debe interactuar con otros actores del escenario nacional, de mayor peso relativo en la temática.

Fuente: Elaboración propia a partir del trabajo de campo.

C. Viabilidad de establecer una CO compartida por todos los organismos que integran la AFIP, de acuerdo con la percepción de los actores.

Para reflexionar sobre este objetivo, nos resulta necesario retomar hacia algunos conceptos ya revisados, que nos guiarán en la interpretación de las percepciones recogidas en las entrevistas practicadas, Sautú (2005).

Según fuera expuesto, la CO se concibe como un sistema de valores y creencias compartidas, donde la ‘gente’, ‘estructuras’, ‘procesos de toma de decisiones’ y ‘sistemas de control’, interactúan para producir normas de comportamiento, que serán negociados y mantenidos en el tiempo, siempre que sus aportes sintonicen con los presupuestos básicos de la organización, hasta que surge la necesidad de cambio, momento en que se re-pactarán, Blutman, (2009), Salcedo y Romero (2006).

Se destaca así, el carácter socialmente construido de la organización, y el papel de la interacción social en la conformación de la CO, García Alvarez, (2006), “... en un camino de ida y vuelta...”, Blutman, (2009, p:151).

El establecimiento de una CO compartida, supone además, la necesidad de admitir la coexistencia de diversas subculturas que conviven en una misma organización, cada una de ellas, munida de sus modelos mentales diferentes, no obstante compartir creencias y valores básicos, Arriaga, Stmatti, Viadana y Zubeldía, (2003).

De acuerdo con ello, la CO sería un tipo ideal construido, que procura transmitir una imagen de unidad de creencias y valores, en un contexto de subculturas con diferencias y hasta oposiciones valorativas. Sus SO se mantendrán más firmemente, en función al grado de interacción que ellas presenten entre sí, y entre la CO que las alberga. A mayor autonomía, mayor estabilidad y solidez presentarán. En ese punto, resulta fundamental la función de los líderes. Su reconocimiento se torna necesario, a fin de poder identificar y habilitar los modos de interacción que viabilicen la construcción de significados compartidos, como también, los problemas derivados de tal convivencia, Guadarrama Olivera, citado por Szletcher, (2011), Rodriguez Fernandez, (1993).

Rodríguez Garay, (2009), señala que una función primordial del liderazgo es crear y construir la CO, mediante la creación de normas y la imposición de reglas de juego, sanciones y recompensas, al resto de los actores.

A continuación, expondremos algunas opiniones recogidas de los actores, referidas a esta cuestión, de donde surgen divergencias en cuanto a su apreciación. Así, se encontró un grupo de actores que no considera viable la conformación de una CO compartida:

Informante #8: “Hoy el organismo sigue sin tener una identidad común, en lo funcional. Lo cual genera la coexistencia de áreas que tienen a su cargo las mismas tareas....”. (SO DGI).

Informante #2: “No existe una ‘Cultura organizacional AFIP’. Sí existe una ‘CO Aduana’, otra ‘CO AFIP’ - referida a las áreas centrales- y una ‘C.O.DGI’, - De seguridad Social, no opino por desconocer-. Integré la Aduana desde hasta el momento de la fusión. Luego me desempeñé en un área central, (...). Si bien ésta es bien vista por los que trabajan en la DGI, al aduanero no le interesan las áreas centrales. (...). Percibe, de parte de los agentes de DGI, una desconfianza, desprecio y temor, dado que no comprenden su dinámica y sus temas - su negocio - “. (SO ADUANA).

Informante #16: “Desde RRHH hay muchísimo x hacer. Hay desmotivación. Yo estoy motivada pero no hay mucha gente así. Me doy cuenta que eso es algo general y evidentemente veo que no se explora la capacidad de las personas en busca del gran objetivo. Hay mucha potencialidad. Yo desde mi lugar, aunque sea un granito, hago algo para cumplir con ese gran objetivo de la organización, es decir, veo que hago algo que me trasciende. Eso no lo ven muchos. Incluso, creo que los propios gestores de esas políticas, tal vez no están tan movilizados, ellos mismos...” (SO AFIP).

Informante #13: “La movilidad interna es muy difícil de concretarse. Depende de cada sector. Ello atenta contra la potencial existencia de una CO compartida, toda vez que fomenta el mantenimiento de estamentos estancos que no se vinculan entre sí...” (SO DGI).

Informante #9: “Después del Concurso, me toco ir al área XXX. Un área bien distinta que la anterior. (...) la Organización separa tan drástica y dramáticamente las mismas, que no encuentran puntos de encuentro. Es una pena, cada uno hace lo suyo. Siempre fue muy separado. No tendría que ser así. No tenían proyectos conjuntos, cada uno hacía lo que tenía que hacer...” (SO DGI).

Informante #6: ““Muchas áreas se cruzan. Nadie es dueño de nada, casi nada de interacción entre las áreas. Sí dentro del ámbito de la Dirección, fuera de ella no, casi nada”, (SO SS).

Mientras que, del lado opuesto, y conviviendo con lo anterior, surgieron otras posturas:

Informante #7: “El organismo se identifica por ser técnico, eso es un poco el alma, parte central de nuestra cultura. Nos gusta hablar que somos conocedores o portadores de lo técnico, nos jactamos de ser una burocracia técnica, todo eso es parte de nuestra cultura (...). Ello no es casual. El quehacer de organismo es particular, complejo, del cual poca gente conoce en profundidad (...). Hay personas que son depositarias o referentes en sus ámbitos, que reúnen el máximo conocimiento de un tema en el país. Por supuesto que, ese conocimiento no se encuentra democráticamente distribuido. Existen grupos que detentan mayor información. Eso sucede en todos lados, en empresas también. Además, existen áreas más técnicas que otras y hay luchas de poder. Existen grupos o tribus que luchan por demostrar que no son prescindibles y que monopolizan ese conocimiento”. (SO AFIP).

Informante #7 “Los factores que inciden en conformar nuestra CO son múltiples: el grado de pertenencia es alto, las condiciones de contratación, el grado de especialización, altos salarios, etc. Además, el organismo no es destructivo de su personal: sólo persiste el contrato de plazo indeterminado, pero el resto de las contrataciones fue concluida, incorporando a su gente a la planta permanente, lo cual crea o potencia la pertenencia”. (SO AFIP).

Informante #16: “La CO en esta Dirección, o en otras áreas que me tocó estar en AFIP, para mí, es general bastante pareja, a diferencia del caso del INARSS, donde sí fue muy diferente. Con códigos distintos, no era AFIP y no era el Estado (Ente Público No Estatal)...”. (SO AFIP).

Informante #15: “Hay puntos en común entre los organismos. Hay un campo muy grande que debe unificarse e integrarse: la fiscalización, debe interactuarse más. Y los RRHH también, debiera haber un escalafón único que permita o promueva una mayor movilidad. Integrar la cuenta única”, (SO ADUANA).

Informante #8: “Los valores que caracterizan la CO, a nivel formal son: la idoneidad, honestidad, identificación, pertenencia. Éstos se transmiten en cada situación: homenaje o reconocimiento, medallas e incluso en adicionales: por título, por antigüedad, por presentismo, por jefatura. A nivel Informal, son otros: Predictibilidad, que se conozca lo que uno va a hacer, (no ser sorpresa). No ser contestatario. No se pide nada extraño, importa no poner palos en la rueda. No obstaculizar”. (SO DGI).

Informante #3: “Dá tranquilidad trabajar en la AFIP, desde afuera la AFIP supo tener una muy buena imagen “. (SO DGI).

En Síntesis

Llegado a este punto del análisis, y a fin de dilucidar este planteo, nos parece necesario resaltar aspectos, que fueron relevados en nuestro trabajo de campo, y conjugarlos con las reflexiones que surgidas a partir del análisis del marco teórico revisado.

Por un lado, de las entrevistas practicadas pudo entreverse, en mayor o menor medida, una percepción bastante uniforme por parte de los actores, en concebir al organismo en su conjunto, como una de las burocracias más consolidadas de la administración pública nacional, si se cuenta su magnitud territorial que abarca todas las regiones del país, y su dotación de casi 23000 recursos humanos. Sumado a ello, un fuerte sentimiento de orgullo basado en la apreciación compartida, que el organismo en su conjunto, constituye un referente indiscutido en su materia técnica u objeto de negocio, en las tres esferas, impositivas, aduaneras y de la seguridad social, tanto dentro como fuera del país. No obstante en este aspecto haber señalado las diferencias relativas entre las SO entre sí.

Dicha fortaleza, presenta además, algunas restricciones o condicionantes, entre las que predominan la escasa interacción evidenciada entre los organismos que la integran, elemento que, a todas luces, obstaculiza la posibilidad de consolidar una CO compartida.

Respecto a esto último, resulta necesario traer el aporte de Cano Pino y Bauzá Vázquez, (2010), referido a la identidad organizativa, a la que definen como el conjunto de características, valores, creencias con las que la organización se autoidentifica y diferencia de otras. Para los autores, la identidad se construye en la interacción con los otros, en un sistema de interacciones sociales, en constante cambio. También por los comportamientos cotidianos y las normas establecidas por la dirección, en donde la comunicación deviene esencial para la construcción de la identidad cultural corporativa.

Autores como Rodríguez Pérez María Candelaria, (2008), consideran que una organización pluralista es aquella que acoge y aglutina varias subculturas, en un intento de aceptar diferentes formas de pensamiento y comportamiento. La autora señala como desafío a encarar por las organizaciones, la consideración de la diversidad, esto es, lograr una CO fusionada más o menos definida, respetando identidades, que por su parte, nutren a la principal de nuevos valores, ideologías y principios.

Lo opuesto, dado por el intento, por parte de la autoridad superior, de imponer, por sí misma, la aceptación de la cultura formal, traerá como respuesta el rechazo por parte de los subgrupos que coexisten en la organización, (John Jermier, John Slocum, Jr Louis Fry and Jeannie Gaines, 1991).

Con base en las coincidencias identificadas a partir del análisis practicado en el punto anterior, entendemos posible establecer la existencia de una CO compartida por todos los organismos que integran la AFIP, (Ver Cuadro Resumen, Objetivo B).

Sumado a ello, del análisis practicado de la teoría revisada, creemos también que es tarea indeclinable de los líderes, promover la interacción necesaria mediante el armado de equipos de trabajo interdisciplinarios, que permitan encontrar consensos y puntos en común entre las SO entre sí, y entre éstas y la CO que las cobija.

En línea con esto último, consideramos que *existe la posibilidad de conformar una CO compartida entre los organismos de la AFIP*, toda vez que en cada una de sus SO, encontramos niveles de consenso en valorarlo de ese modo.

Resulta una tarea indeclinable de la alta dirección y sus líderes, la generación de ritos, ceremonias, que promuevan valores y compromisos e impulsen una mayor cohesión organizacional, habilitando interacciones que atraviesen las SO existentes en pos de construir consensos superadores, orientados a establecer una CO compartida entre los organismos de la AFIP.

D. La resistencia al cambio, como un obstáculo en la creación de consenso en torno a una cultura organizacional de la Administración Federal de Ingresos Públicos

Nuestro enfoque derivó en el análisis de la CO y las SO conformadas a partir de transformaciones suscitadas en distintos momentos de la vida del organismo, las cuales fueron identificadas en el punto 2.

Dichas transformaciones o cambios, fueron dispuestos en forma unidireccional y resultaron definitorias, esto es, ‘llegaron para quedarse’. Fueron motivados por numerosas y variadas razones: regulaciones y reglamentaciones gubernamentales, decisiones de los niveles superiores del elenco nacional, fusiones, reorganizaciones, programas de racionalización, etc.

En nuestro marco teórico, aludimos también a la temática del cambio y sus efectos en la organización. Resulta pertinente el aporte de Meyerson y Martin (1987), referido a las tres miradas sobre la CO y el cambio. La ‘CO Integrada’, donde existen consensos en sus distintas manifestaciones culturales: lenguaje, conductas y valores, y donde sus líderes se erigen como creadores de la cultura e impulsores del cambio. La CO ‘Diferenciada’, que distingue inconsistencias y/o falta de consensos y acuerdos, y por ende viabiliza la conformación de subculturas que comparten algunos elementos de la CO dominante, y donde puede localizarse el cambio. Y, finalmente la CO ‘Ambigua’, que admite que los individuos compartan algunas visiones por sobre otras y, concibe a la CO como dinámica y compleja, donde el cambio cultural resulta ser permanente. Los autores concluían que para comprender el cambio organizacional se requiere abarcar esas tres miradas.

Llegado a este punto, debemos admitir que los procesos de cambio suelen traer aparejado aspectos negativos de la cultura organizacional, tales como: resistencia al cambio, predominio del interés propio, percepción distorsionada de las metas y estrategias organizacionales, entendidos éstos como riesgos u obstáculos, que deben ser diligentemente gestionados, a fin de arribar con éxito a las instancias de cambio deseadas.

La resistencia al cambio, aparece así como una fuerza natural que se opone al cambio obstaculizándolo. Proviene de los individuos, y tiene su origen en temores, inseguridades, hábitos, percepciones y características personales de sus miembros, y, de los grupos o SO, instalados como inercias estructurales, contextuales, culturales grupales, amenazas presuntas o reales a la distribución de recursos y/o de poder.

A lo largo de este trabajo, insistimos en considerar la perspectiva del actor, como un ‘ancla’ que nos sujetara en nuestro estudio de caso. En ese sentido, hacemos propio las palabras de Diego Szlechter, (2010), “... el retorno al actor, debe incluir indefectiblemente al mismo actor y no a las teorías sobre el actor. Es ahí cuando junto al consentimiento y el control, encontramos resistencia” (Szlechter, 2010, p:203).

A continuación, las siguientes experiencias recogidas de los interlocutores entrevistados, refieren a las situaciones de cambio que les ha tocado afrontar. En su exposición, se siguió un orden cronológico, para facilitar su comprensión en el tiempo y espacio.

Años 1990 – 1991 - Disolución de FFCC e incorporación del personal a la DGI

Informante #1: “Ingresamos a la DGI, en el año '90/'91, luego de una transferencia obligatoria a partir de la privatización de la empresa FFCC. Éramos un grupo de alrededor 1500 agentes, en comisión de servicio, situación que se extendió por un año, luego del cual integramos la planta permanente. Durante dicho lapso, sentíamos incertidumbre respecto de cuál sería nuestro lugar de trabajo, (...). En DGI, si bien la recepción fue buena, se nos consideraba como ‘profesionales de segunda’, y por ello, se suponía que al transferimos a las agencias, el trabajo iría a empeorar. Dicha presunción no se cumplió, por el contrario, se verificó una mejora en la eficiencia y calidad de las tareas..”.(SO DGI/SO AFIP).

Informante #15: “La aduana en cambio era un lugar desde siempre muy cerrado a gente de afuera, o de otros organismos. Se solía conformar por familiares de ‘la gente de adentro’. No obstante, en ocasiones ‘se tuvo que aceptar gente de afuera’, como cuando ingresó gente proveniente de la empresa FFCC”. (SO Aduana).

Año 1993 - Traspaso de Personal de ANSES a DGI

Informante #12: “Cuando ingresamos desde la ANSES a la DGI, las reacciones fueron variadas. Apenas llegados, nos distribuyeron respetando el ámbito geográfico de desempeño en ANSES. El trato recibido fue disímil. Las expectativas eran variadas y subjetivas. Había cierto consenso en estar tranquilos porque por lo menos, habíamos pasado a una institución con años de tradición y salíamos de un organismo que permanentemente cambiaba de nombre y entonces no había una identidad formada (...). Las áreas de destino fueron adecuándose a la estructura de la DGI, ya sea en el área central como en el interior. En este ámbito se continuaron haciendo las tareas propias de inspección que se hacían en la ANSES con adaptaciones de la DGI”. (SO DGI/SO SS).

Años 1997/8 - Fusión DGI - Aduana

Informante #15: “El proceso de fusión pretendía alcanzar una visión integral. Desde el punto de vista de sistemas fue adecuada, (...). No obstante, en la Aduana había una gran resistencia. No querían saber nada. Se veía como una amenaza, no había información y el proceso se desarrolló en forma inadecuada y sin tiempo suficiente. No se convocó a participar a la gente. La iniciativa fue de DGI, y por ello, fue motorizada desde allí, relegando a los que éramos de Aduana. Se generaron conflictos ya que los nuevos recursos de la DGI poco sabían sobre el tema aduanero. Ello se extendió por muchos años (...). El proceso de interacción no anduvo entre ambos organismos (...). Muchos pensaban que la fusión no iría a resultar ya que siempre se consideró que la materia, en lo territorial, en lo operacional tenía características propias. El que va a la aduana, viene por un trámite de comercio exterior, y es una cuestión muy diferente a la atendida en la DGI. No obstante con el tiempo, se fue tomando conciencia que era necesario interconectar los sistemas, y poder acceder a la información completa del cliente/contribuyente. De ese modo, se empezó a contar con interfaces, para determinados casos y perfiles. Es al día de hoy, que aún sigue así, aunque mucho más menguado, por haber una nueva generación. Aquellos que se oponían, se fueron retirando, o fueron aceptando la situación y la problemática. En especial, en el campo de la fiscalización, se empezó a interactuar más entre la DGI y Aduana, a la vez que los procesos se fueron centralizando más y compartiendo entre DGI y DGA”. (SO Aduana).

Informante #9: “En el momento de la fusión de la DGI con la Aduana, yo pasé a un área central, con áreas divididas que daban servicio para impositiva y para aduana, en forma separada. La cultura de Aduana es muy distinta a la impositiva. Yo me sentía impositivo culturalmente. Nosotros no sabíamos nada de Aduana. Las CO y la identidad eran muy distintas. Allí era muy cerrado, no había posibilidad de entrar. – por ejemplo: no te llamo, no te mando un mail - Las reuniones de trabajo eran muy cortas y mínimas. Te hacían sentir incómodo. Nosotros nos capacitábamos internamente, entre nosotros, pero ello no nos servía para hacer abordajes a las áreas. Se hablaba constantemente en la oficina de la rivalidad entre DGI y Aduana. No se alcanzaba a ver la conveniencia de la integración, mas allá de la mayor

recaudación que comenzó a registrarse. Nadie quería convivir...”. (SO DGI/ SO SS/ SO AFIP).

Informante #2: “En la Aduana, la fusión se vivió como una absorción, fue una colonización por parte de la DGI. Se percibió por entonces, desde el ángulo de la DGI, un grado de desconfianza, y hasta temor, hacia sus pares en Aduana. Como si no comprendieran su dinámica, ni sus temáticas, es decir, ‘su negocio’ (...). Superada dicha etapa, pasé a las áreas centrales, ámbito que si bien era bien visto por todos en la organización, no era de mi interés, ‘al aduanero no le interesan las áreas centrales...’ (SO Aduana).

Tesoro, expresa el fenómeno del siguiente modo:

“... Toda fusión entre organizaciones públicas implica el manejo de estructuras que mantienen rasgos propios, una identidad consolidada, una cultura con sus valores, mitos, creencias y rituales, una consustanciación tecnológica con paradigmas míticos, un sistema de lealtades y alianzas, y una energía tendiente a preservar la inercia del propio ser...”. Tesoro, (1999, p:12).

El autor agrega, como uno de los factores críticos irresueltos al momento, el atinente a las relaciones laborales. En cada organismo preexistente, existía un sindicato con sus respectivos regímenes laborales, escalafonarios y remunerativos. En este aspecto, no se ha podido alcanzar una integración, y la conformación de un Convenio Colectivo de Trabajo integral, ya que conviven dos convenios colectivos de trabajo independientes, uno para el personal de DGI y otro, para el personal de la ex ANA.

Año 2003 – Disolución del INARSS e incorporación a la AFIP

Informante #16 “Desde al ángulo interno, en el INARSS entró gente nueva, era una mezcla, y tal vez por ello, se veían modalidades de trabajo diferentes. Algunos ni sabían cómo manejar un expediente, no entendían su sentido se subestimaba las formalidades!. Si uno viene del lado público o si uno conoce un poco de Derecho Administrativo, entiende más la relevancia que puede tener ese tipo de formalidades, y que no son caprichosas. El paradigma es distinto, y entonces, uno empieza a comprender de qué se trata. Sobre la resistencia al cambio, sí, la he notado, desde los compañeros y desde los jefes, hay más una cultura de lo permanente...”.(SO SS/ SO AFIP).

Año 2008 –Eliminación de las AFJP – Creación del SIPA

Informante #4: “La inserción fue un proceso con mucho respeto y cuidado, muy bien planeado y organizado, sorprendentemente. En el mes de enero 2009, hubo una charla introductoria, con autoridades de RRHH y hasta con el Administrador Federal, cuyo objetivo fue preparar las futuras acciones y calmar ansiedades. A partir de ello, comenzaron a presentar la documentación de cada uno, (...).Desde adentro, considero que, parecería que existe un prejuicio con los que ingresan de afuera, dado que se los visualiza como ineptos, hasta que se demuestre lo contrario. Percibí un recelo o desconfianza excesiva, aún en las tareas más sencillas o básicas (atender una llamada telefónica, redactar una nota, sacar copias, etc.). Noté un grado de desconfianza en que pudiéramos hacer las cosas correctamente. Ello no cambió en los 2,5 años de antigüedad que registro, (...). Mi primer lugar de destino fue una agencia. Las tareas eran administrativas, manejo de expedientes, etc. El ambiente no era agradable, no había suficientes tareas. Existió un choque cultural donde predominaba un prejuicio recíproco. Reconozco que eran muchos agentes nuevos que ingresaron y duplicaron la dotación del área, y donde los agentes de origen, tuvieron que capacitarlos sobre la marcha, sin tener certezas acerca de nosotros....” (SO SS/SO DGI).

Otras referencias que dan cuenta de resistencias existentes entre Áreas y/o SO

Informante #8: “Lo mío no tenía esa serie de riesgos. Con fiscalización, nos despreciábamos cariñosamente. Sólo había interacción, a nivel de la cúpula...” (SO DGI/ SO AFIP).

Informante #15 “Cuando pasé al área central, me sentí muy cómodo, ya que el entonces jefe me abrió muchas puertas, me invitaba a asistir a reuniones y me presentaba como su “amigo”, entonces la gente, se abría, cuando de otro modo se hubiera mostrado naturalmente más recelosa (...) Hay mucha desconfianza en el organismo, por distintas razones, pero cuando un líder carismático te abre las puertas, todo cambia.(...) Por eso, pude desempeñarme en el área central sin conflictos, y de a poco, la gente se iba abriendo y calmando, no fui agredido y pude trabajar...” (SO Aduana/ SO AFIP).

Informante # 8:”Sobre los cambios, puedo decir que siempre han sido resistidos. Ello se manifiesta a partir de expresar disconformidad, pero hasta cierto punto, - que no resulte costoso en términos de recibir daños o sanciones-. Muchas veces se saboteaban iniciativas, demorándolas hasta que el cambio devenía inútil, y entonces no quedaba vigente. Pero, si el cambio era impulsado con más fuerza, entonces lograba imponerse, dado que nadie quiere ser tildado de inepto, y finalmente, la resistencia cedía” (SO DGI/ SO AFIP).

Informante #10: “Cuando propongo iniciativas un poco más novedosas, es por ese motivo, que las mismas se desechan. Aprendí, entonces que la consigna a seguir es hacer o proponer cosas dentro de lo esperado, entonces ok, lo acepto, esto es aceptado por todos”, (SO SS)

Como puede advertirse en las experiencias transcritas, a lo largo de su historia, el organismo ha vivenciado profundos cambios que dejaron su huella en las personas involucradas.

Existe una extensa bibliografía referida a la gestión del cambio que postula impulsar la participación y la comunicación, como elementos neutralizadores de las resistencias. Encontramos autores que sugieren algunas tácticas orientadas a minimizar las resistencia, entre las que se cita a la educación y comunicación, la participación, la negociación, y la manipulación y coerción, aclarando que dicho orden de correlación, describe la conveniencia decreciente de utilizar uno u otro método, (Acosta, 2002). En la misma línea, García López, (2010), menciona tres enfoques para gestionar el cambio: i) mediante el poder, o coercitivo, ii) mediante la razón y iii) mediante la reeducación. El primer caso, deviene de un liderazgo autoritario, y autocrático. El segundo, prevalece el supuesto que las elecciones devienen de la razón, lo cual puede constituir una simplificación extrema. Finalmente, la reeducación sintetiza las dos anteriores, y persigue lograr un convencimiento individual de la necesidad de cambio.

Waissbluth, (2008), señala que en entornos de cambio, resulta más conveniente aplicar metodologías denominadas ‘de abajo hacia arriba’, en lugar de ‘arriba hacia abajo’ - bottom up vs top down -. Las transformaciones diseñadas en la cúpula institucional, e implantadas sin mediar mayor participación de los funcionarios involucrados, suelen ser aplicadas ante cambios de carácter radical o estratégicos importantes. A la inversa, la modalidad ‘de abajo a arriba’, munidas de una filosofía participativa, haciendo uso de técnicas propias del trabajo en equipo y grupos de calidad, suele aplicarse ante cambios de menor alcance. En cualquier caso, la modalidad elegida debiera crear canales de participación específicos que faciliten el proceso de cambio a transitar.

Entendemos que la ‘resistencia al cambio’, si bien puede obstaculizar la creación de consenso en torno a una CO compartida del organismo, no sería definitoria, toda vez que existen estrategias tendientes a debilitar y/o neutralizar sus efectos, estimulando conductas opuestas.

Finalmente importa destacar, por otra parte, que las resistencias al cambio, no necesariamente sobrevienen ante entornos de cambios ‘dramáticos’ o radicales exclusivamente, dados por las transformaciones revisadas, - fusiones, absorciones, disoluciones organizacionales, etc., sino que suelen devenir de los propios líderes, cuando, respecto de las tareas cotidianas, no estimulan la práctica de innovar en los procedimientos de trabajo, dando preferencia en su lugar, a la repetición de tareas.

En este aspecto, importa tomar en cuenta los lineamientos emanados desde los más altos niveles de la organización, para con sus líderes.

Así, resulta oportuna traer a colación esta opinión recabada de un actor:

Informante #9: “...La organización no mira la performance de los jefes, en cuanto a su rol de líder, sólo respecto de los resultados que obtiene...” (SO DGI/SO SS/SO AFIP).

8. Reflexiones Finales

Retomando todo el aprendizaje que supuso el trabajo de investigación, en este punto quisiéramos reforzar algunas cuestiones.

Porqué insistir en el estudio de las organizaciones públicas

Nos pareció ineludible abocarnos a una temática organizacional, sencillamente porque las organizaciones nos resultan apasionantes.

Las organizaciones representan el ámbito natural donde las sociedades llevan a cabo toda la variedad de actividades, funciones y tareas, que necesitan desempeñar para poder contar con los elementos que las tornan viables, en términos de su subsistencia y desarrollo. Los individuos estamos inmersos en un mundo organizado y dispuesto entre organizaciones. Integramos las mismas y/o debemos interactuar con ellas en forma directa o indirecta, en todos los aspectos de nuestras vidas. Nos movemos dentro de grupos disímiles, en virtud de los diferentes roles que nos toca desempeñar, conscientes - o no – que muchos de ellos poseen reglas que condicionan nuestras conductas. Cualesquiera fueran nuestras habilidades y saberes, mientras conocemos y nos alineamos a los fines de la organización en la que trabajamos, tenemos la posibilidad – y el privilegio - de desempeñar una función ponderada como útil en la sociedad que vivimos. (Simon, 1997). Encontramos en las

organizaciones el lugar propicio donde los individuos mancomunados entre sí, pueden formular desafíos, desarrollarlos y evaluar los resultados alcanzados, dando inicio a un proceso que se recicla indefinidamente, y que con ello, sobrevive a cada uno de ellos.

Respecto de la selección del ámbito público, no ahondaremos demasiado respecto de este punto, sólo citar a autores tales como Simon, al sostener que los individuos no sólo se rigen motivados por el afán de lucro, sino que se movilizan más según la identificación que tengan para con los valores organizacionales, “...el motivador del actuar organizadamente, es la identificación y no el auto-interés en sentido restringido...”, (Simon, 1997, p:3). Como también, la frase referida a que el propósito mayor de la administración pública es el propósito de la gente, (Simon, 1997, Frederickson, 2000). También Denhardt, (1990), dio cuenta, del interés por lo social que predomina en las organizaciones públicas cuando refiere, “...nos interesa el cambio de la administración en búsqueda de valores sociales definidos desde una perspectiva pública...”, (Denhardt, 1990, p:118).

Seleccionamos a la AFIP, como unidad de observación, porque representa un organismo público ‘vivo’, que propicia un incuestionable sentido de pertenencia. Esto último, si bien fue augurado desde el inicio del trabajo, ha podido constatarse a lo largo de todo el proceso de investigación.

Podríamos decir que la AFIP, en el período analizado, ha evolucionado hasta convertirse en una verdadera ‘institución’, según fuera definida por Peters, (2003), por su durabilidad y su capacidad en interceder e influenciar en las conductas y comportamientos de sus miembros.

El análisis de la CO y SO de la AFIP

Al abordar el análisis de la CO de la AFIP, pudimos identificar la existencia de múltiples culturas que conviven en su seno y se mantienen en el tiempo, conforme lo anticipado en el marco teórico revisado, Peters, (2003).

Mediante un enfoque cualitativo, y a través del trabajo de campo efectuado, pudimos describir las características salientes de las subculturas organizacionales que allí residen, y su impacto en la cultura organizacional en su conjunto.

Desmenuzar hacia el interior de la organización, mediante el acopio de una vasta fuente documental y fundamentalmente, desde la mirada de los actores, nos permitió establecer patrones que resultaron útiles para el trazado de las coincidencias y divergencias entre las SO, encontrándonos con el hallazgo de que las primeras sobrepasaban a las segundas.

Según pudo apreciarse del análisis de las percepciones de los informantes clave, las SO no resultaron tan distantes entre sí, dando cuenta, en opinión de quien escribe, de la existencia de una CO compartida, tal como fuera arribado, en el análisis de los objetivos específicos tratados.

Ello se asienta, para el ‘Atributo Estilo de Trabajo’, en el predominio de comportamientos conservadores y de no innovación, con preeminencia al trabajo individual por sobre el equipo, y reservando las posibilidades de Interacción a las jerarquías.

En cuanto al ‘Estilo de Liderazgo’, se observó mayores similitudes entre las SO. La figura del líder se impone con carácter verticalista, personalista y ligeramente autoritario, con bajos niveles de delegación en general, a lo que se agrega, una recurrente negación de situaciones de conflictos.

Lo más destacable es la alta valoración que presenta la organización en general, la ‘marca AFIP’. En ella, sus agentes reconocen el aprecio de las aptitudes de racionalidad y objetividad, meticulosidad, rigurosidad, profesionalismo, lealtad y disciplina. Dichas habilidades así reconocidas por los actores, forman parte de las conductas y comportamientos esperados y mantenidos en el tiempo.

Por último, y respecto de la ‘resistencia al cambio’, si bien puede obstaculizar la creación de consenso en torno a una CO compartida del organismo, ella no sería definitoria, toda vez que existen estrategias disponibles tendientes a debilitar y/o neutralizar sus efectos, estimulando conductas opuestas. Éstas no necesariamente proceden ante entornos de cambios ‘dramáticos’ o radicales exclusivamente, como los revisados, sino que también, suelen devenir de los propios líderes, cuando, respecto de las tareas cotidianas, desestiman la introducción de innovaciones en los procedimientos de trabajo, dando preferencia en su lugar a la repetición de tareas. Será pues, tarea de los más altos niveles organizacionales, encarar las estrategias necesarias que tiendan a promover la aplicación de criterios más innovadores en el día a día. Ello supone generar los ritos y ceremonias, que promuevan los valores y el compromiso esperado, e impulsen una mayor cohesión organizacional, habilitando interacciones que atraviesen las SO existentes en pos de construir consensos superadores, orientados a establecer una CO compartida entre los organismos de la AFIP.

Quedará para estudios futuros, ampliar el análisis sobre algunas cuestiones de interés, vislumbradas en el trabajo de campo, que se esbozan someramente, pero que exceden el alcance del presente trabajo. Según se ha podido observar, la AFIP, viene admitiendo, casi ‘tímidamente’, algunas tendencias más innovadoras, tales como: la *Certificación de Calidad de sus procesos principales*, y la *Responsabilidad Social*, las cuales, de a poco, se augura, irán tomando forma y fuerza.

El pasaje hacia la certificación de calidad, requerirá que el organismo se afiance en otras metodologías y prácticas como la referida al enfoque de procesos, donde es preciso establecer el “para qué” y el “por qué” de los procesos principales de la organización. Esta concepción introducirá una visión horizontal de las organizaciones, en contraposición con la visión vertical. – jerárquica -, vigente.

Lo indicado implicará, para sus líderes, la necesidad de adquirir y desarrollar nuevas habilidades y, prever su transmisión hacia referentes clave que permitan, a su vez, consolidarlas a lo largo de la cadena jerárquica, en un proceso que derivará en producir nuevos cambios en las conductas de sus miembros, y como tal, iterará hasta el infinito.

9. Referencias Bibliográficas

ALESSANDRO, Martín, ASTARITA, Martín, (2010). “¿El New Public Management mejora la calidad del Estado? Un análisis cuantitativo”. Dirección de Investigaciones, INAP. Documento de Trabajo N° 3/2010.

ACOSTA, Carlos (2002), “Cuatro preguntas para iniciarse en cambio organizacional”. Revista Colombiana de Psicología, número 011 pp 9-24. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Colombia.

AFIP, (2009), Programa de Inducción a la temática de la seguridad social, Módulo 2. “Recursos de la Seguridad Social. Marco Institucional. Facultades de la AFIP. Normativa aplicable.

AFIP, Sitio web institucional. Disponible en:
<http://www.afip.gob.ar/impositivaDefault.asp>.

AFIP, (2012), Educación Fiscal: Cultura Fiscal, Desde una perspectiva ética y ciudadana. Hacia la construcción del espacio público. Módulo para el Docente. Disponible en formato web en:
(http://www.afip.gov.ar/et/descargas/manuales/manual_docente_secundario_2012.pdf)

ARRIAGA, Ma. Cristina; STAMATTI, Alejandra N.; VIADANA, Claudia A; ZUBELDÍA, Ma. Lourdes (2003), “Efectos de la comunicación intercultural en las organizaciones”. Octavas Jornadas “Investigaciones en la Facultad” de Ciencias Económicas y Estadística.

BECKER, H. (2009), “Trucos del oficio. Como conducir una investigación en ciencias sociales”. Capítulo.4. Buenos Aires: Siglo XXI.

BLUTMAN, Gustavo (2009), Tesis: La Reforma y Modernización del Estado en Argentina: El Papel de la Cultura Organizacional. Director de tesis: Isidoro Felcman Miembros del tribunal de Tesis: Pedro Andrieu, Norberto Góngora, Horacio Cao. Fecha de la Defensa de Tesis: 14 de mayo de 2009. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

BLUTMAN, Gustavo y ARRIAGA, Ma. Cristina, (----), Cultura, comunicación y clima organizacional: estudio comparativo de siete organizaciones. Documento de Trabajo del Centro de Investigaciones en Administración Pública (UBA) y del Instituto de Investigaciones y Asistencia Técnica en Administración (UNR) - Año 2 N°1. Editor Responsable: Centro de Investigaciones en Administración Pública.

BORSOTTI, Carlos A. (2007), Temas de metodología de la investigación en ciencias sociales empíricas. Capítulo II. Miño y Dávila Editores: Buenos Aires.

- BUNGE, Mario (2004), *Emergencia y Convergencia – Novedad cualitativa y unidad del conocimiento*. Barcelona: Gedisa. cap. 7. El individualismo y el holismo prácticos, y cap. 8. Tres puntos de vista sobre la sociedad.
- CABELLO CHÁVEZ A., (2000), “Análisis organizacional: Uso de la metáfora frente a la complejidad”. *Iztalapa* 48. Págs. 53-62.
- CANO PINO, BAUZÁ VÁZQUEZ, (2010), “De la identidad organizacional a la comunicación corporativa” en *Contribuciones a la Economía*, junio 2010. Disponible en formato digital en: <http://www.eumed.net/ce/2010a/>
- CARLÉS, Ramió, (1999), *Teoría de la Organización y Administración Pública*.
- CATOIRA, Patricia, (2009, mayo), *Burocracia y Anomia. Un análisis de la informalidad en el comportamiento de los empleados estatales*. Ponencia presentada en: Quinto Congreso de Administración Pública. San Juan. Argentina.
- CATOIRA, Patricia, (2008), “Dispositivos Culturales Informales en la Administración Pública Argentina”. Ponencia. Centro de Investigaciones en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas. UBA. Rosario, Septiembre 2008.
- CATOIRA, Patricia, (2012), “Disonancias de la Administración Pública” Entre la formalidad y la informalidad de sus prácticas. Punto 1: El sistema normativo de la Administración Pública. Algunas aproximaciones teóricas para un análisis de la informalidad en el comportamiento de la burocracia estatal”. Centro de Investigaciones en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas. UBA. Disponible en formato digital en: http://www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ciap/publicaciones_documentos.htm
- DENHARDT, Robert N., (1990), “Teoría de la Administración Pública: El estado de la disciplina”, Capítulo 3, en *Administración Pública, el estado de la disciplina*. Compilado por Naomi Lynn y Aaron Wildavsky, Chatham House Publishers Inc., Chatham.
- DIAS BAPTISTA, Renato, (2008). “Cultura: la clave para la transición organizacional”. Punto Cero. [online]. vol.13, no.16 [cited 26 July 2011], p.85-90. Disponible en formato digital en http://www.revistasbolivianas.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1815-02762008000100010&lng=en&nrm=iso.. ISSN 1815-0276.
- ESPER, Susana C, (2010), *El papel de la AFIP en la construcción de una subjetividad orientada al cumplimiento: La percepción de los operadores clave de la Administración Tributaria (1997-2008)*. Tesis de Maestría. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires. Argentina.
- ESPER, Susana C. (2011), “El desafío de las técnicas cualitativas en el diagnóstico organizacional: El uso de la teoría enraizada”, en *Cuadernos de Polipub.org* Número 3.

- ESTÉVEZ, Alejandro M. y BLUTMAN, Gustavo E. (2006), “El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los ‘90: ¿Funcionarios, gerentes o sobrevivientes?”. Disponible en formato digital en: <http://revistas.luz.edu.ve/index.php/rvg/article/viewFile/891/846>
- ESTEVEZ, A, (2008), La Ciudadanía Fiscal: Sus Factores Estructurantes. Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de Recursos de la Seguridad Social. C02. Autores: Alejandro M. Estévez (coord.), Susana C. Esper; Francisco Pagliuca y Pedro I. Velasco . La Ciudadanía Fiscal: Un marco teórico, págs. 4-12
- ECHEBARRÍA, KOLDO y Xavier MENDOZA, (2004). “¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado”. Capítulo 1. La especificidad de la gestión Pública. El concepto de management público en Editor: Carlos Losada I Marrodán. BID.
- FELCMAN Isidoro; BLUTMAN Gustavo; MENDEZ PARNES, Soledad (2002), “Cultura Organizacional en la Administración Pública Argentina” Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- FREDERICKSON, H George, (2000), “Can Bureaucracy Be Beautiful?”. Public administration review. Volumen 60, Num. 1. (Pág. 47-53).
- GANHÃO, María Teresa. (1997), “Las metáforas organizacionales” Universidade Nova de Lisboa. Papers 51. Págs. 183-189.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Claudia María (2006), “Una aproximación al concepto de cultura organizacional.. Revista Universitas Psicológica, enero-abril año/vol 5. número 001. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia. Pp. 163-174.
- GARCÍA LÓPEZ, José (2010), “El cambio organizacional: Sus Problemas potenciales y la planeación como estrategia para minimizarlos”. Disponible en formato magnético en: <http://www.eumed.net/ce/2010ª/jmgl.htm>
- HARMON, Michael y MAYER, Richard (1999), Teoría de Organización para la Administración Pública. México: F.C.E. Caps. 5 a 8.
- INARSS, (2002), Serie de Estudios Especiales.
- INSTITUTO AFIP, (2011). Memoria Histórica AFIP, Dirección General Impositiva. Separata Temática N° 9, Año 2 – Nro. 9, María Luisa Martínez (Dirección Regional Neuquén), Judit Aimasso (Dirección Regional Córdoba), Beatriz Hevia (Dirección Regional Santa Fe), Erminia Oxilia (Dirección Regional Resistencia), Claudia Silvina Rivas (Dirección Regional Córdoba), Pedro Brouchy (Buenos Aires), Daniel Juárez (Buenos Aires), Marcelo Moyano (Dirección Regional Junín), Enrique Varela (Dirección Regional Junín), Liliana Nora Ovati (Dirección Regional Mar del Plata), Héctor Maccione (Buenos Aires), Daniel Politi (Buenos Aires), Julia Delpodio (Dirección Regional Comodoro Rivadavia).

- JERMIER, John M., SLOCUM, John W Jr., FRY, Louis W. , GAINES Jeannie, (1991), “Organizational Subcultures in a soft bureaucracy: Resistance behind the myth and façade o an official culture”. *Organizational Science*, Vol 2, N° 2, May 1991, USA.
- LUTON, Larry S. (2010). *Qualitative research approaches for Public Administration*. Armonk: M.E.Sharpe. caps. 1 y 5.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (1993): *La teoría de la Organización y el destronamiento de la razón*. Revista OIKOS, No. 1, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- MARCH, James, SIMON, Herbert, (1961), *Teoría de la Organización*. Barcelona. Editorial Ariel. 1° Edición 1961.
- MARRADI, A. et al (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Emecé. Cap. 1 Tres aproximaciones a la ciencia, cap. 2 Los debates metodológicos contemporáneos, cap. 3 Método, metodología, técnicas, cap. 14 Estudio de caso/s.
- MEYERSON, Debra, MARTIN, Joanne, (1987), “Cultural Change: An Integration of Three Different Views”. *Journal of Management Studies*, 24:6. Stanford. USA.
- MORALES, Anzola, (XXX), “Cultura organizacional en procesos de cambio”. *Leadership Magazine for Managers*. Facultad de Administración de Empresas. Institución: Universidad Externado de Colombia. Disponible en formato web en: www.revistaleadership.com/.../CULTURA%20ORGANIZACIONAL%20
- MOORE, Mark H. (1998) “Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público” Paidós.
- NICKSON, Andrew, (2002), “Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del *New Public Management*”, publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 24. Caracas.
- OSZLAK, Oscar; (1976), “Notas críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal”. Capítulo 6. 1976.
- OSZLAK, Oscar, (1997), “Estado y Sociedad, Nuevas Reglas de Juego”, publicado en la revista Reforma y Democracia N° 9 CLAD, Caracas. Disponible en formato digital en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/009-octubre-1997/0029802.pdf>
- PERROW Charles (1990). “Sociología de las organizaciones”, McGraw Hill, Madrid, Cap. 1, pp. 1-59.
- ORMOD, Derry y LÖFFLER, Elke (1999), “La Nueva Gerencia Pública: ¿Qué tomar y qué dejar?”. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Nro. 13. Caracas.
- PANEBIANCO, Angelo (1991), *Comparación y Explicación*. En Sartori, G. y Morlino, L. (eds.) *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza.

- PERROW, Charles N. (1990), *El Porqué de la Burocracia*. En *Sociología de las Organizaciones*. (Tercera Edición, pp. 1-57), Madrid. McGraw-Hill.
- PRICE WATERHOUSE, Equipo de Change Integration, (1995), *.El Cambio Óptimo*. España.
- PETERS, B. Guy (2003), “El Nuevo Institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política”. Barcelona: Gedisa.
- ROS GUASCH, Anton, (2006), “Análisis de Roles de Trabajo en Equipo, Un Enfoque centrado en el Comportamiento”. Tesis Doctoral. Dirigido por la Dra. Carmen Martínez Gonzalez. Dept. Psicología Social. Universitat Autònoma de Barcelona.
- RODRIGUEZ FERNANDEZ, Andrés, (1993), “La cultura en las Organizaciones Públicas y Privadas”. *Psicohema*, vol 5. Suplemento, pp 237-260.
- RODRIGUEZ GARAY, Rubén, (2009), “La cultura organizacional. Un potencial activo estratégico desde la perspectiva de la administración”. *Redalyc*. Sistema de Información Científica. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal. *Invenio*, Vol 12. Núm. 22, junio-sin-mes, 2009 pp 67-92. Disponible en formato digital en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87722106>
- RODRIGUEZ PÉREZ, María Candelaria, (2008), “El reto de la gestión humana frente a la complejidad y pluralidad cultural”. *Revista venezolana de Gerencia*. Vol 13. Núm 43, jul-sept, 2008, pp. 492-506. Venezuela.
- SALCEDO, I; ROMERO J. (2006). *Cultura Organizacional y Gestión de la Calidad en una Empresa Venezolana*, *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)* Año 11. Nº 33, 2006, 83 – 104 Universidad del Zulia (LUZ). ISSN 1315-9984.
- SAUTU, R.; Boniolo, P.; Dalle, P.; Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires, FLACSO. Cap. 1 y 2, Fecha de consulta: 7 de junio de 2011: URL <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/metodo>.
- SERLÍN, José, ROJAS BREU, Rubén, ALTSCHUL, Carlos, ESTÉVEZ Alejandro, ESPER, Susana (2012), “Método cualitativo aplicado a la gestión de organizaciones”. Centro de Investigaciones en Administración Pública. Documento de Trabajo. Año 4 N°2.
- SIMON, HERBERT, 1997, “Porqué administración pública?”, en *Public administration review*. Volumen 58, Num 1.
- SZLETCHTER, Diego, (2010), “El alma en venta: Apuntes para un debate teórico sobre el trabajo de cuello blanco en empresas multinacionales”. *Trabajo y Sociedad- Sociología del Trabajo – Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias – Núcleo básico de Revistas Científicas Argentinas del CONICET* N° 16 Vol XV, 2011. Santiago del Estero. Argentina.
- TESORO, José Luis, (1999), “Las Fusiones en la Administración Pública Nacional: Los Casos de la ANSES, la AFIP, la SSS, el SEGEMAR y el SENASA”. Instituto

Nacional de la Administración Pública. Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento Nro. 63. Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Dirección de Estudios e Investigación, Buenos Aires.

TOPA GANTISANO, Gabriela, LISBONA BAÑUELOS, Ana, PALACI DESCALS Francisco, y ALONSO AMO Esteban, (2004), “La Relación de la Cultura de los Grupos con la satisfacción y el compromiso de sus miembros: Un análisis multigrupo”. *Psicotherma*, año/vol 16, número 003. Universidad de Oviedo. España. Pp 363-368.

WAISSBLUTH, Mario (2008), “Gestión del cambio en el sector público”. Documentos de trabajo. Serie Gestión. Disponible en formato digital en http://www.logotec.cl/descargas/gestion_del_cambio.pdf

WALTER, Jorge (2003): El poder y la Cultura en las organizaciones. Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Sociología de las Organizaciones.

YIN, Robert K., (1994), “*Investigación sobre Estudio de Casos. Diseño y Métodos*”. Segunda Edición. Applied Social Research Methods Series Volume 5. SAGE Publications. International Educational and Professional Publisher. Thousand Oaks. London. New Delhi. PDF created with pdfFactory Pro trial version. Disponible en formato digital en: www.pdffactory.com.

ZABALJAUREGUI, Javier, (2008), “La organización aduanera frente al proceso MERCOSUR. El caso argentino” Cuadernos del Instituto AFIP. Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de los Recursos de la Seguridad Social

ZUBIETA, Elena; FILLIPPI, Graciela; BERAMENDI, Maite; CEBALLOS, Samantha; CORDOBA, Esteban, NAPOLI, Laura, (2008), “Concepciones y creencias sobre el trabajo. Estudio descriptivo de algunas fuentes de variación en una muestra laboralmente activa”. Facultad de Psicología. Secretaría de Investigaciones. Anuario de Investigaciones. Volumen XV. Buenos

Normativa

LEY N° 26425, (2008), Honorable Congreso de la Nación Argentina 20-Nov-2008 Sistema Integrado Previsional Argentino Régimen Previsional Publico - Publicada en el Boletín Oficial del 09-dic-2008 Número: 31548 Página: 1.

LEY N° 24629, (1996). Honorable Congreso de la Nación Argentina. Administración Pública Nacional. Ejecución Presupuesto / Reorganización Administrativa. Creación. Publicada en el Boletín Oficial del 8-mar-1996 Número: 28350.

LEY N° 24447 (1994). Honorable Congreso de la Nación Argentina. 23-dic-1994. Presupuesto Ejercicio 1995. Publicada en el Boletín Oficial del 30-dic-1994 Número: 28050

- LEY N° 24241, (1994). Honorable Congreso de la Nación Argentina. 23-sep-1993 Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Creación. Publicada en el Boletín Oficial del 18-oct-1993 Número: 27745.
- LEY N° 22415, (1981). Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.) 05-feb-1981. Código Aduanero. Publicada en el Boletín Oficial del 23-mar-1981 Número: 24633.
- LEY 22091. (1979). PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) 7-oct-1979. Autarquía de la ADMINISTRACION NACIONAL DE ADUANAS Publicada en el Boletín Oficial del 25-oct-1979. Número: 24278.
- LEY 11683, (1932), Honorable Congreso de la Nación Argentina. Procedimiento Fiscal. Régimen legal. Publicada en el boletín oficial del 12-ene-1933 número: 11586.
- DISPOSICIÓN 178/2008. AFIP. Publicada en el Boletín Oficial del 20-mar-2006 Número: 30869 Página: 25.
- DECRETO N° 217/2003. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.). 17-jun-2003. Publicada en el Boletín Oficial del 18-jun-2003 Número: 30173 Página: 1.
- DECRETO N° 1399/2001. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.) 04-nov-2001 Administración Federal de Ingresos Públicos Organización y Funcionamiento. Publicada en el Boletín Oficial del 05-nov-2001 Número: 29767 Página: 4.
- DECRETO N° 1394/2001. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.) 04-nov-2001 Sistema de Información y Recaudación p/ seg. soc. Constitución Publicada en el Boletín Oficial del 05-nov-2001 Número: 29767 Página: 2.
- DECRETO N° 1231/2001. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.). 02-oct-2001. Administración federal de Ingresos Públicos. Estructura Organizativa. Publicada en el Boletín Oficial del 05-oct-2001 Número: 29747.
- DECRETO N° 62/1999. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.). Publicada en el Boletín Oficial del 4/2/1999. N° 29078.
- DECRETO N° 618/1997. Publicada en el Boletín Oficial del 14-jul-1997 Número: 28686. Página: 3
- DECRETO N° 1156/96. Publicada en el Boletín Oficial del 16-oct-1996 Número: 28501. Página 1.
- DECRETO 507/93. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.). Argentina. Publicado en el Boletín Oficial del 31-mar-1993 Número: 27609.
- DECRETO 2741/1991. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.). Argentina. Publicado en el Boletín Oficial del 08-ene- 1992.
- DECRETO 2284/1991. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.). Argentina. Publicado en el Boletín Oficial del 01-nov- 1991.

DECRETO 746/1991. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.). Argentina. Publicado en el Boletín Oficial del 29 abr- 1991.

DECRETO 646/1991. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.). Argentina. Publicado en el Boletín Oficial del 22 abr- 1991.

DECRETO 45/1990. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.). Argentina. Publicado en el Boletín Oficial del 08-ene- 1990.

DECRETO N° 666/1989. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.) 01-sep-1989. Ferrocarriles Argentinos. Publicada en el Boletín Oficial del 06-sep-1989. Número: 26712. Pág: 2.

10. Anexos

Anexo I

Transformaciones operadas en el organismo

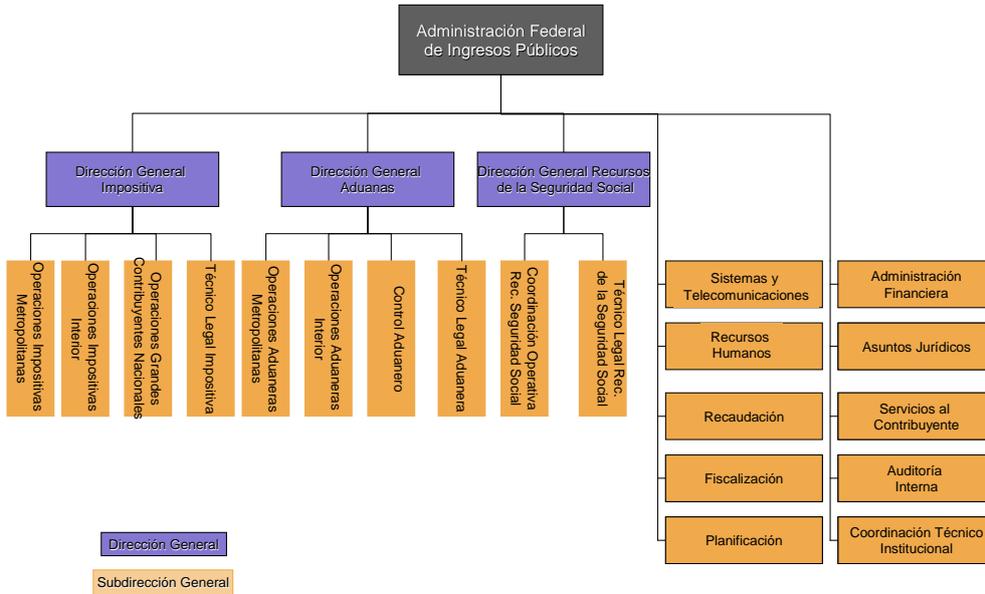
Organismo de origen	Fecha de ingreso	Modalidad de Ingreso	Cant. Ingresantes	Observaciones	Norma	Norma Interna
FERROCARRILES ARGENTINOS	01/09/1991	ingresos a Planta Permanente	1431	Sin examen de ingreso	Decretos 45/90 y 450/91	Resolución 441/91 (ex - DGI)
ANSES	01/04/1994	ingresos a Planta Permanente	1789	Sin examen de ingreso	Decreto 507/93	Resolución 436/94 (ex - DGI)
FUSION DGI/DGA	10/07/1997	Planta Permanente ex DGI	13693	Curso de Inducción. Sin examen de ingreso.	Decretos 618/97; 1156/96 , 1589/96 y Ley 24629	
		Planta Temporaria ex DGI	2958			
		Planta Permanente ex ANA	4832			
INARSS	01/07/2003	Ingreso a Planta Temporaria	105	Sin examen de ingreso. Asistencia a Cursos Inducción.	Decreto 217/03	Disposiciones 357/03 (AFIP); 463 (AFIP) y 527 (AFIP)
	01/07/2003	Contrato Plazo Fijo	65			
AFJP	01/02/2009	ingresos a Planta Permanente	1983	Sin examen de ingreso. Examen para efectivizar el pasaje a la Planta Permanente.	Ley 26425	Disposiciones 74/09; 106/09; 19/091 (AFIP)

Fuente: datos recabados por la autora. Año 2013.

Anexo II



AFIP - Estructura Organizativa



Anexo III

Algunos Números

• **Personal**

Dependencia	Dotación
AFIP Central	3.115
DGI	12.484
DGA	5.034
Seguridad Social	1.373
Total	22.006

• **Nivel de Estudio**

Título	Cantidad	Porcentaje %
Total Afip	22.006	100
Primario	341	1,5
Secundario	6.909	31,4
Terciario	1.341	6,1
Universitario	10.992	50
Posgrado y Doctorado	591	2,7
Competencia Aduanera	1164	5,4
Otros	648	2,9

• **Profesionales AFIP**

Título	Cantidad	Porcentaje %
Total Afip	22.006	100
Contadores	6.575	55,5
Abogados	2.334	19,7
Ingenieros	627	5,3
Lic. Comercio Exterior	271	2,3
Otros	2.046	17,3

• **Distribución por Edad**

Tramos	Cantidad	Porcentaje %
Total Afip	22.006	100
Hasta 29 años	708	3,21
Entre 30 y 39 años	4.367	19,84
Entre 40 y 49	7.758	35,25
Entre 50 y 59	6.949	31,58
60 o más	2.224	10,12

- **Distribución por Convenio**

Convenio	Cantidad	Porcentaje %
Total Afip	22.006	100
Laudo 15/91	16.517	75,1
CCT 56/92	4.367	24,5
Personal Ley 26425	1	0
Contratos con Relación de Dependencia DGI	7	0
Contratos con Relación de Dependencia DGA	0	0
Contratos Tiempo Indeterminado	6	0
Autoridad Superior	24	0,1
Adscripto de otro organismo en DGI	2	0
Comisión de Servicio de otro organismo en DGI	2.224	0,2
Adscripto de otro organismo en DGA	0	0
Comisión de Servicio de otro organismo en DGA	13	0,1

AFIP Sitio Web Institucional, Datos a 04/2014.

Anexo IV

Cuestionario Guía para Entrevistas

1. ¿Considera Ud. que los diversos organismos (DGI, DGA, DGRSS) que componen la AFIP tienen una cultura y una identidad propia?
2. ¿Cómo describiría la cultura y la identidad de cada una de estas organizaciones (DGI, DGA, DGRSS)?
 - a. Considera que la inclusión de los agentes de las ex AFJP influyó en la subcultura del organismo? ¿Por qué?
3. ¿Considera Ud. que esa identidad cultural puede generar resistencia al cambio? ¿Por qué?
4. La existencia de múltiples culturas ¿afecta/entorpece el cumplimiento de la misión organizacional?
5. En su opinión ¿Cuáles piensa que son los valores/ principales preocupaciones e intereses de cada una de estas subculturas?
6. ¿Considera Ud. que en el estilo de trabajo, pesan más las cuestiones informales que las normas escritas?
7. Considera Ud. que se estimula un estilo de trabajo individual o grupal?
8. ¿Considera Ud. que el estilo de liderazgo en cada uno de estas organizaciones es similar o diferente?
 - a. Si contesta que es diferente ¿Cómo describiría brevemente a cada uno de estos estilos de liderazgo?
9. ¿Considera Ud. que cada una de estas identidades culturales ha sido superada por la creación de una identidad en torno a la AFIP?
 - a. Si responde positivamente, cómo describiría la ‘identidad AFIP’, y cómo se ha mantenido?
10. ¿Hay algo más que quiera agregar?