

CONSIDERACIONES PARA UNA DIRECCIÓN MÁS EFECTIVA DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL EN EL SECTOR PÚBLICO

(Tips for effective management of the organizational culture: the case of the human resources in the public sector)

Jaime Torres Fragoso*

Estas novedades de verdades antiguas, de nuevos mundos, nuevas estrellas, nuevos sistemas, son principios de siglo nuevo.
Carta de Campanella a Galileo (1632)

RESUMEN

Este trabajo responde la pregunta de investigación consistente en identificar los elementos sustantivos para transformar la cultura organizacional de las instituciones que forman parte del Estado. Esto es relevante debido a que existe consenso en que la gestión de éstas últimas no es la más adecuada y que una de sus explicaciones es un inapropiado manejo de valores, símbolos y prácticas, aspectos que conforman el centro de la cultura de una organización. En tal sentido y empleando una investigación de tipo documental, en la primera parte se analizan los aspectos que integran la cultura organizacional, uno de los elementos que la nueva gerencia pública señala como indispensables en la dirección efectiva de instituciones gubernamentales. El análisis que también incluye el estudio de la relación entre la cultura organizacional y el *management*, continúa con el estudio de la vinculación entre éste y la teoría de la organización. Por último y con la intención de responder la interrogante formulada inicialmente, se presentan algunos planteamientos teóricos para dirigir la cultura de una organización, en torno a los cuales se ejecuta una reflexión final.

Palabras clave: Cultura organizacional, sector público, América Latina

ABSTRACT

This paper seeks to identify the substantive elements for the transformation of public institutions. This topic is relevant as there is a consensus about the inadequacy of organizational culture management. One possible explanation is the inappropriate management of the core aspects of the culture of an organization: values, symbols and practices. The first part consists of documental research. It analyses the aspects that integrate an organization's culture. New public management characterizes an organization's culture as an essential element for the effective management of government institutions. The analysis also includes the study of the relationship between an organization's culture and management. The second part studies the link between an organization's culture and the theory of organization. Then, some theoretical approaches to guide the culture of an organization are presented. A final reflection is presented.

Key words: Organizational culture, public sector, Latin America

Classification JEL: O1,O2,O5

* El autor es doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública, se desempeña como profesor investigador en la Universidad del Istmo y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores en el Nivel 1. Correo electrónico: jtorresfragoso@msn.com.

I. INTRODUCCIÓN

Sin duda alguna, tanto en el ámbito laboral que conforma al sector público como en el académico encargado de teorizar sobre asuntos del gobierno y de la administración pública, el paradigma conocido como nueva administración o nueva gerencia pública (NGP), mismo que amalgama una serie de filosofías administrativas de diversa índole,³⁷ se ha venido imponiendo sobre las tradicionales formas de pensamiento y organización burocráticas que, tal como la evidencia parece indicar, han quedado rebasadas. Si bien la pretensión de este ensayo no es hacer una revisión minuciosa de los postulados que conforman este paradigma, se debe resaltar que estas corrientes agrupadas con el nombre de NGP proponen, entre otros aspectos, el trabajo de los servidores públicos sobre la base de objetivos, la satisfacción de la ciudadanía (vista como cliente) mediante la acción de gobierno, la reingeniería de los procesos de servicio para hacerlos más eficientes y dotarlos de más claridad, profesionalización (en los niveles de aptitud y de actitud) de los recursos humanos participantes en la administración pública, la descentralización de decisiones y funciones, así como la desconcentración organizacional.

Ante una realidad económica y administrativa de recursos escasos, donde existe pleno consenso de que éstos deben ser empleados de la manera más racional posible, es igualmente aceptado que la gerencia pública constituye una de las opciones para lograr esa eficiencia (Cabrero, 1997). En este sentido, los mismos Lynn y Wildavsky agregan que ésta constituye una dirección promisoriosa y no una panacea, y que involucra varias cuestiones, tanto concretas como simbólicas, acerca de lo que significa la gerencia en el sector público y la forma como deberá realizarse.

Asimismo, pareciera que la caracterización de una organización que sigue los lineamientos de la NGP se apega, en términos generales, a lo que debiera ser, según Barzelay (1998), una organización postburocrática. En un marco que tal como se citó antes, abarca cuestiones concretas, como la mejora en la eficiencia y calidad de los servicios suministrados, además de aspectos simbólicos que tienen que ver con la cultura organizacional. En este sentido, Manuel Villoria (1997) indica que el nuevo paradigma *postburocrático* propone lo siguiente:

- I. Cambio de la cultura de la organización.

³⁷ Lynn y Wildavsky (1999: 241) señalan que la gerencia pública refleja un movimiento ecléctico hacia un análisis renovado en varios problemas centrales del campo que resultan particularmente importantes para el análisis de los comportamientos deliberados y efectivos de los administradores públicos.

- II. Dar más poder al empleado para que tome decisiones.
- III. Preguntar al cliente y, en función de sus necesidades, reestructurar los procesos.
- IV. Dar al cliente la posibilidad de elegir (Villoria, 1997: 93).

Con relación al punto uno, agrega que “la preocupación por el cambio de la cultura es fruto de la amplia literatura que sobre el tema existe en la actualidad y que tiene su origen en investigaciones anteriores al célebre libro de Peters y Waterman de 1982, pero que éstos popularizaron hasta extremos insospechados” (Ib.). De acuerdo al mismo autor, este cambio cultural se puede resumir, siguiendo a Barzelay en cinco principios:

1. Centrarse en el proceso para conseguir que los productos sean como podrían y deberían ser.
2. Centrarse en ayudar a los clientes/ciudadanos a resolver sus problemas.
3. Preocuparse de la política pública correspondiente y de los clientes, en lugar de las normas y conocimientos técnicos.
4. Centrarse en producir valor neto en relación a costos razonables
5. Preocuparse por la gente y las relaciones derivadas del trabajo (Ibid.: 94).

En el mismo orden, Esteban Moctezuma y Andrés Roemer coinciden en que uno de los puntos de partida importantes de este nuevo paradigma considera que el origen de los problemas de gobierno radica en la cultura organizacional-administrativa vigente y no en las personas que conforman al sector público. Complementando lo anterior agregan lo siguiente:

Clarificar los objetivos del gobierno y sus instituciones, establecer incentivos adecuados y elevar los índices de imputabilidad de los funcionarios, son condiciones necesarias, más no suficientes, para operar una transformación integral de la administración pública. Sumado a lo anterior, resulta indispensable generar entre los funcionarios públicos una nueva cultura basada en una ética de responsabilidad profesional y de profundo compromiso con el servicio público (E. Moctezuma y A. Roemer, 1999: 24).

Por consiguiente, las razones para analizar las particularidades de la cultura organizacional en el sector público parecieran estar más que justificadas, ya que además de su relevancia, constituye una temática actual en la administración.

II. LA CULTURA ORGANIZACIONAL Y EL MANAGEMENT

Para iniciar este capítulo resulta conveniente definir el concepto de management, el cual puede ser entendido como una función de alto nivel de todas las organizaciones, como un proceso de utilización sabia de personas y cosas, y como un grupo de personas responsables del gobierno de grupos sociales de muy diversa condición (Paramés, 1978: 59). Por otra parte y de acuerdo a Robbins (2004: 525), la cultura organizacional "es un sistema de significados compartidos por los miembros de una organización, que la distinguen de otras". Para este autor, hay una serie de rasgos que, conjuntamente, representan la esencia de la cultura de una organización, éstos son:

1. Innovación y correr riesgos.
2. Minuciosidad.
3. Orientación a los resultados.
4. Orientación a las personas.
5. Orientación a los equipos.
6. Agresividad.
7. Estabilidad (Robbins, 2004).

Kast y Rosenzweig (2004) complementan la propuesta anterior al indicar que "la cultura organizacional es el conjunto de valores, creencias y entendimientos importantes que los miembros tienen en común" (Kast y Rosenzweig, 2004: 701). Añaden que esta cultura ofrece formas específicas de pensamiento, sentimiento y reacción que encausan la manera en que se toman las decisiones y diversas acciones sustantivas de los integrantes de la organización, y que las instituciones exitosas tienen culturas bien consolidadas que atraen, incentivan, mantienen y recompensan a sus recursos humanos por ejecutar una serie de comportamientos y alcanzar sus objetivos. En tal sentido y de acuerdo a los mismos investigadores, una de las tareas más relevantes de la gerencia o dirección es modelar la cultura que, indiscutiblemente, tendrá un efecto importante en la gestión administrativa. Por consiguiente, las organizaciones desarrollan culturas particulares que las hacen ser diferentes de otras dentro de la misma industria, si nos referimos al ámbito privado, o sector, si hablamos del ámbito gubernamental. Por otra parte, las teorías de sistemas y de la contingencia representan aproximaciones adecuadas en el estudio de las culturas organizacionales. De acuerdo a ellas, las organizaciones son consideradas como sistemas abiertos en interacción con el medio ambiente, del cual toman una serie de valores, ideologías y patrones inherentes a la cultura externa.

Coincidiendo en buena medida con lo expresado por Robbins, Jones y Geoge (2006: 94-95), agregan que la cultura organizacional representa "el conjunto común de ideas, esperanzas, valores, normas y rutinas de trabajo que influyen en las relaciones recíprocas de los miembros de una organización y en su colaboración para alcanzar las metas de la empresa". Por tanto, resulta por demás evidente

que la cultura organizacional se integra a partir de una serie de valores, prácticas y significados que son comunes a los recursos humanos de una organización, los cuales generan el sentido de identidad a la misma.

Por otra parte y como es conocido, en la década de los años ochenta del pasado siglo aumentó el interés en hacer comparaciones entre diversas organizaciones y sus correspondientes prácticas administrativas, estudios que se materializaron en una serie de libros de administración muy exitosos. Varias de estas publicaciones se referían a las características y cultura de las compañías exitosas. En este sentido y como lo apuntan Kast y Rosenzweig (2004), la referida obra de Peters y Waterman de 1982, "In search of excellence" (en búsqueda de la excelencia), mostraba los resultados de un amplio estudio de 62 grandes compañías de los Estados Unidos que habían mantenido una gestión operativa y comercial muy sobresaliente durante una buena cantidad de tiempo. Descubriendo que una de las razones básicas para entender el éxito de estas compañías era el hecho de tener justamente un conjunto de valores compartidos por sus integrantes, quienes los consideran como ventajas competitivas. Las prácticas administrativas identificadas en este estudio como clave e inspiradas en estos valores aparecen a continuación:

1. Una orientación hacia la acción
2. Cercanía con el cliente
3. Autonomía y decisión
4. Productividad a través de la gente
5. Compromiso por los valores
6. Cercanía al negocio
7. Forma simple, personal necesario
8. Propiedades simultáneas rígidas-flexibles (Peters y Waterman, 1982, citados por Kast y Rosenzweig, 2004).

En esa época también se observó un particular interés en comparar las prácticas administrativas en diferentes países y culturas (por ejemplo Hofstede, 1991), donde el peculiar estilo japonés para dirigir organizaciones, que a la postre se convirtió en un referente fundamental para occidente, concentró una buena parte de esas investigaciones. Así, cuando aparecieron los libros "Theory Z: How american bussines can meet the japanese challenge" (Teoría Z: Cómo los negocios americanos pueden enfrentar el reto japonés), de Ouchi, y "The art of japanese management" (el arte del management japonés), de Pascale y Athos, rápidamente se convirtieron en textos de consulta obligada. Con todo esto, quedaba claro que el diseño organizacional, las prácticas administrativas y los comportamientos de los empleados operan conjuntamente para definir una cultura organizacional concreta, así:

Las compañías que han cultivado sus respectivas identidades al haber creado valores, fabricado héroes, señalado ritos y rituales, reconociendo la red cultural, tienen una ventaja. Estas corporaciones tienen valores y creencias que pasan a los demás, no simplemente productos. Tienen relatos que contar, no solamente buscan utilidades. Tienen héroes a los que los administradores y trabajadores pueden emular, no solamente burócratas sin rostro. En suma, son instituciones humanas que tienen un significado práctico para la gente, tanto dentro como fuera del trabajo (Deal y Kennedy, 1982, citados por Kast y Rosenzweig, 2004: 571).

Por consiguiente, la cultura organizacional cumple con varias funciones importantes, entre las que destacan:

- Transmitir un sentimiento de identidad a los miembros de la organización
- Facilitar el compromiso con algo mayor que el yo mismo
- Reforzar la estabilidad del sistema social
- Ofrecer premisas reconocidas y aceptadas para la toma de decisiones (Kast y Rosenzweig, 2004).

Por otro lado, diversas investigaciones indican que una cultura fuerte contribuye de manera muy importante al logro de los objetivos a largo plazo de las organizaciones al guiar las conductas y dar sentido a sus acciones.

Pensamos que los recursos humanos son los más importantes de una compañía, y no se les maneja directamente por medio de informes computarizados, sino mediante sugerencias sutiles de una cultura. Una cultura fuerte es una influencia poderosa para guiar la conducta; ayuda a que los empleados realicen sus trabajos un poco mejor, especialmente en dos formas:

Una cultura firme es un sistema de reglas informales que describe la forma en que la gente debe comportarse la mayor parte del tiempo. Una cultura fuerte permite a la gente sentirse mejor con respecto a lo que hace; con lo que es más probable que trabaje más duro (Deal y Kennedy, 1982, citados por Kast y Rosenzweig, 2004: 704).

Después de este somero recorrido, queda claro que existe consenso en que los administradores eficientes hacen uso de símbolos, creencias y rituales culturales para lograr la aceptación de metas, motivar a la gente y asegurar su compromiso a largo plazo (en tal sentido y

según Crozier, la mejor forma de comparar y entender diferentes culturas es mediante el estudio de las organizaciones). Así como en que una cultura organizacional fuerte no es buena ni mala; si es correcta o no, depende de la coherencia entre la cultura y las necesidades de la organización: "la cultura es tanto un bien como una obligación" (Sathe, 1983: 11-12).

La cultura organizacional es un bien debido a que las creencias compartidas facilitan y ahorran las comunicaciones y simplifican la toma de decisiones; además de que los valores compartidos también generan motivación, cooperación y compromiso, lo cual puede conducir a un desempeño organizacional eficiente y efectivo. Sin embargo, una cultura fuerte podría conducir a la eficiencia en términos de utilización de los recursos, pero de cualquier modo seguir siendo inefectiva, ya que los objetivos y la estrategia podrían ser inapropiados: "La cultura es una obligación cuando las creencias y los valores compartidos no concuerdan con las necesidades de la organización, sus miembros y sus otros elementos constitutivos" (Sathe, 1983: 10).

De acuerdo a lo visto hasta el momento, una primera conclusión es que el tener una cultura fuerte es una condición necesaria pero no suficiente; más bien, el requerimiento es tener una cultura fuerte que sea relevante (en cuanto a su contribución efectiva al cumplimiento de las metas) para la organización. Este raciocinio constituye la esencia de la escuela de la contingencia estructural dentro de la teoría de la organización.

Asimismo hay que añadir que, tal como lo hemos podido observar, en mucha de la literatura contemporánea sobre cultura organizacional sigue imperando la idea respecto a la existencia de una cultura dominante basada en valores y creencias comunes que afectan el comportamiento de todo el personal. Sin embargo, esto parece ser una simplificación del entorno organizacional. De hecho, diversos investigadores indican que las organizaciones complejas están compuestas de muchos grupos y departamentos diferentes, que tienen sus propias culturas, como lo indican Martin y Siehl (1983: 53): "en lugar de ser un fenómeno monolítico, la cultura organizacional está integrada por varias subculturas intervenculadas, conectadas y en ocasiones en conflicto". De la misma manera que lo ocurrido en la sociedad en general, tanto la cultura dominante como las subculturas afectan el comportamiento de los miembros. Para Allaire y Firsirotu (1992), los factores identificados como influencias dominantes sobre el desarrollo de la cultura y la estructura de la organización vienen dados de la forma en que aparecen en la Tabla I:

Tabla 1.

Variables explicativas en la gestión de la cultura organizacional

Variable	Estudios generados
Los valores y características de la sociedad circundante	Funcionalismo estructuralista Estudios interculturales sobre las organizaciones Procesos de gerencia
El pasado de la organización y la orientación que le han dado los antiguos dirigentes	Difusionismo histórico Institucionalismo
Factores de contingencia: tecnología, características de la industria, etc.	Adaptacionismo ecológico Teorías de contingencia

Fuente: Allaire y Firsirotu (1992)

Por otro lado, Linda Smircich (1983) planteó que no obstante que las metáforas que guardan relación con el mundo físico, como aquéllas que hablan de organismos y máquinas, habían sido usadas fundamentalmente para facilitar la comprensión y la comunicación acerca del complejo fenómeno de las organizaciones, otras metáforas también han sido empleadas para tal efecto. Por ejemplo, asevera que las organizaciones son teatros para desempeñar roles, dramas y libretos y que asimismo se constituyen en arenas políticas orientadas hacia el logro y el ejercicio del poder. En este orden y basada en los conceptos de cultura, tomado de la antropología, y de organización, sustraído de la teoría del mismo nombre, señala cinco ejes o líneas temáticas de investigación dentro de las organizaciones y el management que hacen referencia a la cultura corporativa.

1. *Managment comparativo y cultura: la cultura como variable independiente.* Su campo de acción es el estudio de la variación en las prácticas de dirección y empleo, así como en las actitudes de la gerencia en diversos países desarrollados. La cultura es considerada como un factor muy relevante que varía en cada país, una variable explicativa que influencia el desempeño de la organización.
2. *Cultura corporativa: la cultura como variable interna.* Las organizaciones son consideradas como instrumentos sociales que producen bienes y servicios, pero también como productoras de diversos mecanismos culturales como rituales, leyendas y ceremonias. Las variables consideradas como fundamentales en este enfoque lo constituyen la estructura, el tamaño, la tecnología y los patrones de liderazgo.

La cultura organizacional se define como un pegamento social o normativo que mantiene a la empresa en forma cohesionada, por lo que constituye otro aspecto crítico o llave mediante la cual los administradores pueden influir y dirigir el curso de sus organizaciones.

3. *Cognición organizacional.* La cultura es establecida como un sistema de

cogniciones divididas o un sistema de conocimientos y creencias. Aquí la cultura es observada como un sistema único para percibir y organizar el fenómeno material, cosas, eventos, conducta y emociones.

4. *Simbolismo organizacional.* Cuando esta perspectiva simbólica es aplicada al análisis organizacional, una organización, al igual que una cultura, se concibe como un patrón de un discurso simbólico, mismo que requiere interpretarse, leerse o descifrarse para ser entendido. Por lo tanto, el liderazgo se entiende como el manejo de significados y la aplicación de interpretaciones.
5. *Procesos inconcientes y organización.* Desde esta perspectiva, las estructuras y prácticas organizacionales son entendidas como la proyección de procesos inconcientes, mismos que son analizados con base en la relación dinámica entre procesos carentes de conciencia y su manifestación conciente. Aquí, el propósito del estudio de la cultura, la cual proyecta la forma de la inconciencia, es el revelar las dimensiones ocultas y universales de la mente humana (Smircich, 1983).

III. EL MANAGEMENT Y LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN

De acuerdo a Edwin Gerloff (1985), la mayor debilidad de la mayoría de los libros escritos sobre la teoría de la organización ha sido que caen en dos categorías: algunos constituyen una fría recitación de teoría carente de ejemplos, pareciendo que no tienen nada que ver con el management; otros libros, tratando de evitar esa frialdad, son escritos con un estilo más ligero, pero son pobres en contenido y ricos en una terminología confusa y palabras de moda. La idea principal del planteamiento anterior es que la teoría de la organización no es una simple abstracción sin valor práctico. Se puede afirmar que a partir de las condiciones de cada organización, es básicamente el management o la alta gerencia (tanto pública

como privada) quien se da a la tarea de indagar cuáles son las necesidades de una sociedad, y quien después intenta conformar una organización que, es de esperarse, podrá atenderlas.³⁸

El management abarca la organización de la empresa, la planeación estratégica, la gestión de marketing, la de producción, los servicios administrativos, la gestión de recursos humanos y la gestión financiera. Por consiguiente, cuando la percepción del management sobre las necesidades es adecuada y es además capaz de desarrollar la organización que las atienda, entonces la empresa y sus gerentes tendrán valor y utilidad; luego entonces, los administradores se enfrentan también a una problemática de diseño. Así, estos gerentes deben también ser capaces de determinar combinaciones de gente, recursos y propósitos que satisfagan las carencias sociales o de mercado, y luego implantarlas en una estructura operativa mediante el empleo de herramientas tales como el poder, la comunicación y la filosofía organizacionales.

En síntesis, las funciones del management son las de planear, organizar, dirigir y controlar. El establecimiento dinámico de estos elementos interdependientes constituyen las fases de la administración, que a su vez crea un efecto llamado organización. Cualquiera que fuera el orden de ocurrencia en la implantación de estos elementos, su dinamismo condujo a la emergencia del fenómeno organizacional. No obstante lo anterior, no se puede afirmar que el proceso del management es el único determinante en la organización. Existen importantes influencias que determinan la estrategia y la estructura que la organización adoptará. Factores políticos, económicos, culturales, físicos y tecnológicos impactan en las organizaciones y las modifican de muchas maneras. Lo que sí se puede señalar, siguiendo a Gerloff, es que existe una relación circular entre el proceso del management y la organización: cuando el primero es implantado, el resultado natural es esta última, y a su vez, la organización es un vehículo o fenómeno que vuelve más complejo al management.

Por su parte y como antes se revisó, la teoría de la organización puede ser definida como un ensamblaje de conceptos, principios y prácticas que son codificadas para explicar el fenómeno organizacional. Como sabemos, la teoría y la práctica son complementarias: la primera ayuda a explicar la segunda y, por lo tanto, la mejora. A su vez, la práctica del management y sus aplicaciones en las organizaciones nos permite examinar y mejorar las teorías. Por consiguiente, las organizaciones son los escenarios donde se instrumenta la práctica del

management y que a su vez se benefician de éste.

III.1 Rasgos del management occidental y del management oriental

El estudio de las características más relevantes del management practicado en ambos hemisferios nos servirá para comprender la naturaleza de la cultura organizacional prevaleciente en la administración pública de nuestra región, misma que se desprenderá, por razones geográficas, del estudio de la forma de dirección occidental. La estructura administrativa de las corporaciones industriales de occidente se deriva de la industria militar, incluyendo su terminología, donde sobresalen conceptos como estrategia y tácticas, divisiones y unidades de negocios, o logística. Mientras que el modelo corporativo en Japón, como lo indica Hayashi (1988), es el de la aldea: los valores son el consenso y la armonía, las prácticas son el empleo permanente, los procesos de decisión vía la consulta y la dirección paternal (Sempai/Okay) para los nuevos empleados reclutados. En las compañías japonesas, la filosofía del management y la cultura organizacional enfatizan en el trabajo en equipo y la socialización por clan, donde las normas de armonía (Wa) y comunidad (Kaisha) predominan.

En la mayoría de los casos en oriente, la compañía provee el todo social en la existencia de una persona, además tiene autoridad sobre todos los aspectos de su vida, por tanto, el individuo está profunda y emocionalmente involucrado en la asociación establecida con su organización. En contraste, los principios de occidente enfatizan mucho menos en los vínculos emocionales visualmente ligados a la familia. Por ejemplo, en los Estados Unidos la ponderación de los valores impersonales y financieros es una práctica muy aceptada. Mientras que las organizaciones japonesas despliegan altos niveles de cohesión, alto grado de disciplina y mecanismos sociales para asegurar la reducción de diferencias entre los objetivos individuales y colectivos.

A diferencia de lo que pasa en la Gran Bretaña y en Norteamérica, por ejemplo, los directores externos en Japón son muy raros. El sistema de nombrar gerentes que tenían posiciones ejecutivas dentro de la compañía tiene paralelo con el sistema alemán. Los directivos en las compañías japonesas no forman un cuerpo único hacedor de decisiones basado en un hombre o en un voto. El management japonés hace hincapié en la comprensión y el análisis de las decisiones operacionales (Hayashi, 1988). Comparada con la tradición laboral europea, con su énfasis en iniciativas gubernamentales para los trabajadores, las firmas japonesas están primordialmente preocupadas con el tiempo de vida laboral y la seguridad del empleado. Así, los incrementos en el salario están determinados mucho más como una función de

³⁸ Efectivamente esto aplica tanto para empresas privadas como para organismos públicos. En las primeras esa atención se materializa mediante la oferta de servicios o productos, en las segundas a través de la generación de programas y políticas públicas.

la productividad empresarial y de normas salariales nacionales.³⁹

Con relación a la cultura organizacional en el sector público iberoamericano, tanto en lo que se refiere a los valores como a las prácticas adoptadas, Arellano, Cabrero y Del Castillo (2000: 408-412) agregan de manera precisa que los arreglos organizacionales prevaletentes más relevantes los siguientes: 1. La organización es un espacio de dominación de un grupo privilegiado cerrado y separado de las masas, 2. La organización se constituye en un foro de luchas de poder, 3. El sistema de interrelación es un sistema de intercambios, 4. La autoridad se visualiza como un privilegio, 5. Los procesos decisivos, ajenos a una racionalidad técnica, se inclinan a la imposición, 6. La estructura formal rígida y poco utilizada y 7. La relación entre individuos tiende a ser una relación clientelista. Estos rasgos, sin duda nada favorables, exigen una transformación de la cultura de las organizaciones estatales de México y del resto de Latinoamérica. Esta nueva cultura deberá lograr, tal como se ilustró en la introducción de este trabajo cuando se comentaron las características de la nueva gerencia pública,⁴⁰ que sus valores se alineen con una filosofía de excelencia en el servicio, la cual deberá cumplir con las expectativas de una ciudadanía cada vez más informada y exigente.

IV. CONSIDERACIONES PARA DIRIGIR LA CULTURA ORGANIZACIONAL EN EL SECTOR PÚBLICO

De acuerdo al trabajo de Albert (1984), los primeros pasos para desarrollar una cultura que sirva como motivador para la gente son bastante claros: aceptación de que tal cultura existe, de que es importante y de que por medio de acciones muy cuidadosas a lo largo de periodos bastante extensos puede dirigírsela. Sin embargo, la práctica nos dice que los directivos que esperan cambiar una cultura enraizada deben estar advertidos: se requieren de tres a cuatro años, señala Albert, para lograr cualquier cambio significativo en la cultura de una institución, por lo que el camino demandará una alta inversión de tiempo y esfuerzo.

Una iniciativa de este tipo debe comenzar con un diagnóstico, en este caso una evaluación del tipo de cultura que existe al interior de la organización. De acuerdo a la teoría prevaletente, los tres métodos más usuales para realizar esto, en orden ascendente de

precisión, detalle, implicación, tiempo y costo, son: la autoevaluación, la evaluación de grupo y la evaluación por medio de una encuesta anónima. Esta última abarca los siguientes aspectos:

- La claridad de la dirección
- La estructura de los procesos de la toma de decisiones
- El estilo gerencial
- La integración del esfuerzo
- La orientación del desempeño
- La remuneración
- El desarrollo de los recursos humanos
- La vitalidad organizacional
- La aceptación de riesgos
- La imagen competitiva (Baker, 1980).

En la mayoría de las organizaciones, independientemente de su naturaleza y como lo puntualizan Taylor y Harrison (1984), la alta gerencia es el que puede determinar de mejor manera el tipo de cultura que se desea desplegar. Una vez establecida la naturaleza de la cultura organizacional que se busca, el grupo ejecutivo podrá reunirse para determinar los cambios en la organización que serán requeridos para instrumentarla y darle viabilidad a la iniciativa. Para poder forjar la nueva cultura resulta esencial utilizar todas las herramientas administrativas disponibles, mismas que incluyen la planeación estratégica y las de motivación como reclutamiento, despidos, recompensas e incentivos, relaciones públicas internas, etc. Si bien en las empresas del sector privado es común observar que el cambio cultural se observe fundamentalmente en programas de calidad (los círculos de calidad, programas de cero defectos y de calidad total son técnicas muy utilizadas en empresas manufactureras), en las organizaciones públicas, gracias al nuevo paradigma imperante, ha venido creciendo en años recientes la aplicación de estas ideas, las cuales están logrando en muchos casos conformar una prestación de servicios más eficaz (Torres, 2011).

No obstante y de acuerdo a los mismos investigadores, la puesta en marcha de los cambios culturales ha tenido un éxito variado; lo anterior debido a que es extremadamente difícil cambiar ideas y actitudes arraigadas, lo que en la mayoría de los casos exige el establecimiento de incentivos y, en ciertas ocasiones, medidas de coerción de carácter financiero. En ese orden, las transformaciones culturales exitosas recogen las siguientes características comunes.

- Una renovada preocupación en el entrenamiento e inversión en el personal.
- Aptitud para comunicar, en términos de operaciones simples, objetivos, estrategias, planes y programas.
- Un estilo gerencial directo, que utiliza la comunicación cara a cara con el

³⁹ Otro estudio muy abundante sobre modelos corporativos y de gestión lo proporciona el referido trabajo de Hofstede: 13-201.

⁴⁰ El trabajo de Torres (2008) demuestra que los rasgos asociados a las culturas nacionales de América Latina (gran distancia de poder, alto rechazo a la incertidumbre, colectivismo sobre individualismo, masculinidad sobre feminidad), dificultan la aplicación de los postulados de la NGP. No obstante, también se demostró que un eficaz manejo de la cultura organizacional puede ayudar a subsanar esa desventaja.

personal de todos los niveles: "gerenciar en el mismo lugar de trabajo".

- Énfasis en mejorar la eficiencia y la efectividad por medio de la fijación de estándares de desempeño que permitan a la empresa ser más competitiva.
- Un liderazgo fuerte y actitudes proactivas, no reactivas, respecto a las actividades sociales en la organización. Consecuentemente, las empresas deberán responder asertivamente a asuntos como la seguridad y salud en el trabajo, desarrollo urbano, respeto a minorías étnicas, etc.
- Fomento de la actividad empresarial emprendedora y de la innovación a través de "programas ideas" y el desarrollo de equipos de riesgos.
- Gerencia más profesional, contratada con base en la remuneración por resultados a través de bonificaciones, opciones de participación como accionistas y prácticas similares (Taylor y Harrison, 1984).

Reiteradamente se ha argumentado que los directores de empresa deben entender las culturas para dirigir las o cambiarlas. Por consiguiente, la pregunta obligada en este momento en cuanto a la práctica del management, es sobre el cómo poder realmente desarrollar un entendimiento de la cultura. Al respecto, Gerloff (1985) señala que si se quiere comprender el fenómeno cultural específico de las organizaciones, se pueden emprender dos tipos de diagnóstico: el exterior y el interior.

El diagnóstico cultural desde el exterior abarca los aspectos que se mencionan enseguida:

1. Analizar los aspectos físicos de la organización (edificios, mobiliario, máquinas y equipos).
2. Leer lo que la organización escribe.
3. Poner atención en la forma en que la empresa recibe a los visitantes.
4. Entrevistar a los empleados para saber cómo sienten ellos a la compañía.
5. Estudiar la forma en que el personal pasa su tiempo en la organización (Ibid.).

Mientras que el diagnóstico cultural desde el interior responde las interrogantes siguientes:

1. ¿Qué estrategias para el mejoramiento profesional son adaptadas por la mayoría de los empleados que lo consiguen?]
2. ¿Qué tanto los recursos humanos permanecen en sus trabajos?
3. ¿De qué plática y escribe el personal en la organización?
4. ¿Qué clase de mitos y anécdotas son comentados a través de las redes culturales? (Ibid.).

De acuerdo a lo revisado en esta investigación resulta innegable que las organizaciones tienen culturas, y éstas pueden ser vistas como activos o como pasivos. Por el lado del activo, las culturas pueden ser una fuente importante de compromiso y continuidad. Colocada como pasivo, la cultura puede ser una fuente de resistencia al cambio e inflexibilidad. Lo anterior sugiere dos tipos de problemas relativos al cambio de la cultura organizacional. Primero, donde la cultura es un activo, existe el peligro de que los gerentes puedan, sin advertirlo, dañarla cuando implanten un cambio organizacional. Segundo, existen ocasiones en que la cultura por sí misma es un pasivo y es necesario cambiarla.

Por consiguiente cabría preguntarse si siempre es factible que la cultura organizacional pueda ser cambiada. Numerosos autores señalan que tal como fue comentado antes, de lograrse, esto es difícil y costoso. Sin embargo, por regla general se recomienda que se debe considerar la posibilidad de cambiar la cultura cuando ésta se ha convertido en un pasivo. Si se acepta que el cambio cultural es una tarea complicada, lenta y que implica una elevada inversión física y emocional, la siguiente pregunta que hay que formular es acerca de la manera en que puede darse ese cambio buscado.

Baker (1980) divide a las alternativas disponibles para lograr el cambio cultural en acercamientos directos o indirectos. Los acercamientos directos incluyen la modelación de roles (cuando los líderes despliegan conductas consistentes con las normas y valores que ellos desean que los trabajadores acepten). Un segundo acercamiento directo para la transformación de la cultura consiste simplemente en estrategias como el dar reconocimientos y premios cuando la conducta deseada es desplegada por los subordinados. Además, los gerentes pueden ayudar a transformar la cultura estableciendo una activa comunicación de los valores culturales deseados a sus empleados. Los acercamientos indirectos para lograr el cambio cultural, siguiendo a Baker, incluyen técnicas como el reclutamiento, la promoción y rotación de puestos, el diseño organizacional y la distribución física de los servicios y planta.

Integrando los elementos expuestos en este trabajo, es posible afirmar que la cultura organizacional de las instituciones de gobierno en Latinoamérica debe ser transformada para orientarla a parámetros de excelencia y productividad en el ejercicio público. Este cambio deberá considerar, entre otros aspectos, un diagnóstico puntual del tipo de cultura que despliega la organización, incluyendo los valores vinculados a ella; un liderazgo que permita definir con claridad qué tipo de cultura y los mecanismos para alcanzarla; una constante y profunda capacitación de los recursos humanos, independientemente de los aspectos técnicos vinculados a sus puestos de trabajo, en aspectos que permitan desarrollar una cultura

de servicio público; así como el empleo de un lenguaje más claro, franco y directo entre los servidores públicos y, preferentemente, para con el público usuario de servicios y programas públicos.

Para acceder a ese anhelado cambio en los patrones culturales del sector público, de manera complementaria será preciso incentivar las actitudes proactivas e innovadoras en la esfera de gobierno, de las cuales hay varios ejemplos a nivel municipal (Torres 2012a; Torres 2012b). A la par, se deberá fomentar la práctica del trabajo en equipo, orientada hacia el logro de objetivos estratégicos que soporten el cumplimiento de la misión o proyecto de gobierno. Como ya se señaló, el despliegue de estas acciones tendrá que partir del análisis tanto del clima como de la cultura organizacional imperante, el cual incluirá, además de los valores, símbolos y rituales adoptados, la forma en que se recibe y trata a los usuarios de los servicios públicos, la manera en que se satisfacen sus requerimientos de información y trámites, además de los procedimientos seguidos para recoger y atender sus quejas y sugerencias. Así, este diagnóstico será el referente básico para articular un plan estratégico de acción, donde la variable cultural representará a su vez un intangible fundamental; lo sociedad lo pide y lo espera.

V. CONCLUSIONES

De acuerdo a lo antes revisado, es pertinente cerrar este trabajo con una serie de consideraciones finales:

1. Es evidente que las organizaciones, desde la perspectiva de la teoría de sistemas y de la escuela situacional o de la contingencia estructural, no sólo responden al contexto en el que se desarrollan y que se representa por una serie de variables explicativas de carácter económico, político, social y cultural. También la cultura organizacional, como variable interna e independiente hasta cierto grado del contexto, representa un elemento fundamental para entender el desenvolvimiento de cualquier tipo de organización, sea pública o sea privada.

2. Resulta claro que ha existido y sigue prevaleciendo un desfase en torno a las demandas manifestadas por los ciudadanos-clientes, respecto a las respuestas de las administraciones públicas occidentales y, en forma más específica, con la de nuestro subcontinente latinoamericano.

3. Se puede afirmar que este desfase consiste en que ambos, clientela y gobierno, se mueven en dos pistas diferentes y a distinto ritmo: mientras que la ciudadanía es cada vez más exigente, mejor informada, y está más pendiente de la acción gubernamental, pareciera que las organizaciones públicas (si bien reconociendo que éstas vienen ejecutando, desde la óptica de la NGP, acciones que

posibiliten su transformación hacia esquemas de modernización) no pueden acabar de erradicar patrones de actuación que obedecen a esquemas obsoletos y que debieran ser ya cosa del pasado. Entre los elementos que conforman una actuación insatisfactoria del gobierno figuran la despreocupación en el manejo de los recursos públicos, así como el trabajo basado en el cumplimiento de compromisos personales y no por la búsqueda de metas y objetivos que satisfagan las demandas de la sociedad.

4. Ante este panorama, los esfuerzos para generar en nuestras administraciones públicas una cultura organizacional que se base en valores y prácticas deseados, como la plena satisfacción de los ciudadanos; la cabal implementación de las políticas públicas diseñadas; la producción de valor neto por los clientes en el cumplimiento de sus funciones; la habilitación de estructuras administrativas guiadas en torno a procesos de servicio y no basadas en funciones, jerarquías, normas o leyes; parecen, más que útiles, indispensables.

5. Por consiguiente, en función tanto de la revisión teórica realizada en la materia como de los beneficios esperados, esta iniciativa de transformación cultural (no obstante que demandará considerables esfuerzos, inversión y tiempo), más que factible, representa un esfuerzo ineludible para la readecuación de nuestras organizaciones públicas.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allaire, Y. y Firsirotu, M. (1992). Teorías sobre la cultura organizacional. En Abravanel, H. et. al., *Cultura organizacional: aspectos teóricos, prácticos y metodológicos*, Bogotá, Colombia: Legis.
- Albert, K. (1984). *Manual de planeación estratégica*, México: McGraw-Hill.
- Arellano, D., Cabrero, E. y Del Castillo, A. (coords.) (2000). *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México: CIDE-Porrúa.
- Baker, E. L. (1980). Managing organizational cultures. *Management Review*, Vol. 69.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E. (1997). *Del administrador al gerente público*. México: CIDE.
- Gerloff, E. A. (1985). *Organizational theory and design: A strategic approach to management*, Texas: McGraw-Hill Series in Management.
- Hayashi, S. (1988). *Culture and management in Japan*, Japan: Univ. of Tokio, Press.
- Hofstede, G. (1991). *Cultures and organizations. Software of the mind*. EE. UU.: McGraw-Hill International.
- Jones, G. R. y George, J. M. (2006). *Administración contemporánea (4ª Ed.)*, México: McGraw- Hill Interamericana.
- Katz, F. E. y Rosenzweig, J. E. (2004). *Administración en las organizaciones. Enfoque de sistemas y contingencias (4ª Ed.)*, México: McGraw-Hill Interamericana de México.
- Lynn, N. B. y Wildavsky, A. (1999). *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Martin, J. y Siehl, C. (1983). Organizational culture and counterculture: An uneasy symbiosis. *Organizational Dynamics*, Vol. 12, Otoño.
- Moctezuma, E. y Roemer, A. (1999). *Por un gobierno con resultados*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Paramés, C. (1978). *Introducción al management*, Madrid: ENAP.
- Robbins, S. P. (2014). *Comportamiento organizacional (10a Ed.)*, México: Pearson Educación.
- Sathe, V. (1983). Implications of corporate culture: A manager's guide to action, *Organizational Dynamics*, Vol. 12, Otoño.
- Smircich, L. (1983). Concepts of culture and organizational analysis. *Administrative Science Quarterly*, Septiembre. REVISADO
- Taylor, B. y Harrison, J. (1984). *Planeación estratégica exitosa*, México: McGraw-Hill. REVISADO
- Torres, J. (2008). La influencia de las culturas nacionales en el desarrollo de la nueva gerencia pública (NGP) en Latinoamérica. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 42.
- Torres, J. (2011). Posibilidades, logros y desafíos en la implementación de modelos de calidad en los gobiernos latinoamericanos. *Estudios Gerenciales*, Vol. 27, No. 119, abril-junio.
- Torres, J. (2012a). Innovación en los gobiernos locales en Iberoamérica: Posibilidades a partir de la nueva gerencia pública. *Estudios Gerenciales*, Edición Especial, Vol. 28.
- Torres, J. (2012b). Los municipios en México: Un balance de la implementación de programas de modernización. *Universciencia*, No. 30, mayo-agosto.

Villoria, M. (1997). Modernización administrativa y gobierno postburocrático. En Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid: Alianza Editorial.