

Cultura organizacional de los organismos públicos



Auditoría y propuesta de mejoras

Enrique Claver Cortés

Catedrático de Organización de Empresas. Universidad de Alicante

Juan Llopis Taverner

Profesor Titular de Universidad de Organización de Empresas. Universidad de Alicante

José Luis Gascó Gascó

Profesor Titular de Universidad de Organización de Empresas. Universidad de Alicante

La primera cuestión que debemos puntualizar es que la administración pública de cada país tiene unas características propias en cuanto a la «forma de hacer las cosas» que es diferente de cualquier otra. Al mismo tiempo, dentro de ésta existen multitud de instituciones con sus propias peculiaridades: locales, provinciales o autonómicas, estatales e incluso supranacionales. Además, y si ello no fuese suficiente, en cada una de ellas también operan organismos con naturaleza propia; así por ejemplo, en una administración local existe un departamento de policía, bomberos, recaudación de impuestos municipales, deportes, urbanismo, etc., con su idiosincrasia particular.

Todas estas ramificaciones hacen que sea complejo estudiar las características, funciones y cambios de la cultura organizacional en las administraciones públicas desde el punto de vista de la globalidad. Las connotaciones propias de estos análisis en la empresa privada, o incluso pública, son sólo parcialmente extrapolables en metodología y examen de los valores compartidos.

A pesar de todas estas particularidades, se puede analizar cómo mejorar los hábitos de trabajo y los resultados planteados por las diversas administraciones públicas a tra-

vés de un acercamiento a la cultura de estas instituciones. Así, la reorganización de un departamento o sección de un organismo público no es únicamente una cuestión técnica de diseño organizacional con las personas mejor cualificadas técnicamente. Se trata además de intervenciones sociales que cambian según las asunciones que se comparten.

Si entendemos por cultura organizacional al conjunto de valores, símbolos y rituales compartidos por los miembros de una determinada institución, que describen la forma en que se hacen las cosas en una organización, para la solución de los problemas gerenciales internos y los relacionados con clientes, proveedores y entorno Llopis Taverner, 1992, podemos detectar algunas funciones generales que puede realizar para mejorar la dirección de la institución.

Desde una perspectiva amplia, existen una serie de actividades en las que el influjo de la cultura organizacional es más palpable, teniendo un máximo exponente en la realización de proyectos en los que intervienen más de un organismo público o en los que hay que combinar esfuerzos públicos y privados. A pesar de estas importantes funciones, por encima de todas ellas está que puede aumentar el nivel de satisfacción en los servicios recibidos por la ciudadanía (siempre que sea acorde con esta visión). Este último es el eje central del presente trabajo. Con respecto a las funciones concretas que puede realizar, esquemáticamente podemos ordenar los siguientes cometidos:

① Permite conocer de antemano si la implantación de nuevas tecnologías será asumida de forma satisfactoria; por ejemplo, la mejora en la problemática del impacto del em-

pleo del ordenador en la cultura organizacional de la administración pública.

② Marca las pautas para la utilización de la información.

③ Logra cohesión entre los miembros de la institución.

④ Reduce el riesgo de los proyectos en los que intervienen una administración pública particular y otros organismos públicos o privados.

⑤ Cuando es adecuada, puede permitir aumentar la satisfacción de los servicios ofrecidos por la ciudadanía.

Una vez que hemos visto las funciones que puede desempeñar, seguidamente vamos a proponer una metodología básica para auditarla. Thevenet (1992)

▲ *Observación física de las instituciones públicas.*

La primera actuación es el análisis físico a la institución, ya que a simple vista se pueden detectar los símbolos materiales y algunos inmateriales. Además, de manera informal, se puede ir tomando nota de cuestiones que, teniendo un carácter simplista, son relevantes para nuestros propósitos. De esta condición es la forma de recepción, la accesibilidad para llegar a las diferentes secciones de la institución y la predisposición a posibles cooperaciones posteriores.

▲ *Auditoría del material impreso.*

A la hora de analizar los documentos para el diagnóstico cultural, no hay que buscar largos listados y series numéricas sino que, dado que se trata de un estudio básicamente cualitativo, la estructura genérica es lo realmente atractivo. Por tanto, los análisis cuantitativos son

difícilmente aplicables en estas auditorías.

De este modo, sería interesante el análisis de los siguientes documentos:

① memorias explicativas de las actividades anuales.

② Documentos y soportes que tengan declaraciones sobre la filosofía, credos y propósitos de la institución.

③ Documentos formales de los mandos. Entre ellos:

- Manuales de formación.
- Planes y estrategias formuladas.
- Organigramas elaborados.

④ Documentación existente sobre acontecimientos históricos.

▲ *Encuestas y entrevistas.*

La fórmula más pura de sacar conclusiones, sobre los valores que se comparten en una administración pública, es contrastando las opiniones de aquellos que tienen una relación, directa o indirecta, con la organización. Esquemáticamente, algunas anotaciones a recoger sobre los mandos versan sobre: su antigüedad en el cargo, conocimiento de sucesos pasados, postura ante la filosofía gerencial del organismo público, criterios establecidos al elaborar los organigramas, planteamientos propios sobre las decisiones estratégicas, e impresiones referentes a la cultura que creen que tiene su departamento y la administración pública en general.

En el caso de los empleados: la antigüedad en el cargo y motivos que les llevaron a incorporarse, versión propia sobre la historia, anécdotas y leyendas, juicio personal sobre la política de personal,

concepto sobre la idoneidad de las instalaciones, e impresiones sobre la cultura que creen que tiene la organización.

En cuanto a los clientes y ciudadanos en general, sobre la eficacia del servicio y el grado de cumplimiento de las obligaciones contraídas.

Actuación de cambio de la cultura burocrática

Cuando se habla de la cultura burocrática como una característica general de las administraciones públicas, lo cierto es que muchos departamentos y secciones la manifiestan de una forma particular dentro de lo que podríamos denominar subculturas burocráticas. Así, las estructuras burocráticas de estas instituciones tienden a actuar como subconjuntos independientes, cada una de ellas con intereses propios, metas específicas y rutinas comunes de sus miembros.

No obstante, no podemos afirmar taxativamente que sea negativa una cultura burocrática, pero sí parece ser que estos valores nacen cuando se produce, de un lado, un excesivo conformismo por parte de los colaboradores y, por otro lado, una mayor apropiación de autoridad por parte de los mandos. Con ello se fomenta la pasividad, el mecanicismo y la falta de nuevas ideas que sí son aspectos negativos.

Esquemáticamente podemos establecer las pautas genéricas de esta orientación burocrática:

- El estilo de gestión es autoritario y hay un alto grado de control.
- Las comunicaciones son escasas y adoptan una direc-

ción generalmente unívoca y descendente.

- El individuo busca la estabilidad, tiene un margen de iniciativa mínimo y está orientado hacia el cumplimiento de las órdenes.
- La toma de decisiones tiene un carácter repetitivo y centralizado.
- Hay una aversión a iniciar procesos innovadores.

La rutina y el hábito diario de quienes se encuentran en una cultura burocrática conllevan seguridad y conformidad

- Existen altos índices de conformidad.
- Estas creencias tienen una gran resistencia al cambio.

Dada la manifiesta inoperancia de la cultura burocrática en las administraciones públicas, podemos esbozar otro tipo de cultura corporativa más acorde con los fines que debe plantearse este tipo de institución; es lo que llamamos cultura con orientación a la ciudadanía. Sus características serían las siguientes:

- Los ciudadanos ocupan un lugar prioritario en la escala de valores corporativos.
- Los contactos con los ciudadanos son frecuentes.
- Los problemas que surgen

con el servicio público son analizados concienzudamente.

- El servicio rápido es asumido por todos los miembros de la sección o departamento de la administración pública.
- La forma de actuar ante los ciudadanos suele estar reglamentada a priori.
- La calidad del servicio se mide por el acercamiento al ciudadano.

A raíz de todo lo anterior, detectamos que la rutina y el hábito diario de quienes se encuentran en una cultura burocrática conllevan seguridad y conformidad y, por tanto, la modificación de estos cánones de trabajo originará ansiedad e incomodidad. Por ello, los empleados prefieren, en la mayoría de las ocasiones, huir de la incorporación de nuevas formas de entender su trabajo.

Al mismo tiempo, no se debe modificar la cultura de la institución para adaptarse a cualquier cambio de orientación política o a una determinada estrategia diseñada, sino que ésta debe ser un recurso a emplear en condiciones muy especiales, por ejemplo:

① Cuando se trata de una cultura formalista, estática y burocrática que impide ofrecer, satisfactoriamente, un servicio adecuado a la ciudadanía.

② En la realización de proyectos entre diferentes instituciones en los que culturas enfrentadas pueden llevar a que fracasen las perspectivas iniciales.

En base a la anterior argumentación, vamos a subrayar, de forma cronológica, la mecánica a emplear para cambiar la cultura de un organismo público.



① *Diagnosticar la cultura actual.* Consiste en conocer los valores que se comparten actualmente. La lógica de este primer paso estriba en que no tiene sentido empezar a realizar actuaciones para rectificar un fenómeno que no se conoce a fondo. Además, no sólo interesa advertir la taxonomía específica de la cultura (si es burocrática o no), sino que el grado en que se comparte también es fundamental.

② *Argumentar la necesidad de su variación.* Es decir, si es por necesidad legal, para llevar a cabo proyectos con otras instituciones, etc. En nuestro caso se trataría de aumentar el nivel de satisfacción de la ciudadanía. Este punto es relevante puesto que permite decidir si realizar todo el esfuerzo de corrección cultural, o, por el contrario, vale más abandonar el proyecto que se pretendía (llegados a este punto, si es una cultura burocrática fuerte con una visión mecanicista, ya sabemos sobre la conveniencia de su alteración).

③ *Definir los valores deseados.* Este punto es de vital importancia, ya que condicionará todas las acciones a emprender. Asimismo, puesto que se conoce la situación actual, se cuantificará la intensidad del esfuerzo de corrección. En algunas ocasiones, hace falta cambiar toda la orientación de los valores, y en otras circunstancias bastará con potenciar o variar solamente algún aspecto. En nuestro caso lo buscado en último término es la asunción por servir bien al ciudadano.

④ *Comprometer a los mandos.* En efecto, la decisión de cambio se toma en el nivel jerárquico superior, de ahí que la gerencia debe ser el primer colectivo en asumirlo. Esto tiene su lógica porque, de un lado, este grupo va a ser el que impulse

miento y, de otro, su comportamiento va a servir de ejemplo al resto del personal.

⑤ *Comunicar a los colaboradores esta nueva necesidad.* Siendo la etapa anterior primordial, ésta también es imprescindible, puesto que las creencias compartidas se sitúan por encima de cualquier jerarquía organizacional. El proceso no es fácil, pero se puede conseguir si se implica a los empleados y se mejoran los canales de comunicación.

⑥ *Cambiar la simbología.* Como usualmente no es suficiente el simple enunciado de los valores pretendidos, habrá que apoyar la modificación con un acercamiento de los símbolos materiales e inmateriales a las pretensiones buscadas. Junto a estas apreciaciones, un esfuerzo potencial sería la recompensa, no sólo de índole monetaria, sino de cualquier tipo, de aquellos que acepten de buen grado estas permutaciones, indiscutiblemente molestas para muchos de ellos.

⑦ *Reemplazar los programas de formación de manera que los empleados asimilen los valores que ahora son deseables.* Este punto se argumenta en que es más viable formar en un espíritu corporativo que modificarlo. La ventaja de esta medida se encuentra en que a estas personas no hay que reestructurarles sus esquemas respecto a la organización, sino que, dado que se parte de una concepción inmadura, assimilar unos determinados razonamientos, sin generar confusiones personales, se muestra viable.

⑧ *Revisar periódicamente los valores.* Se trata de recordar, con cierta frecuencia, cuál es el carácter común que sustenta todo el entra-

mado de la organización. Aquí nos basamos en que, a pesar de que haya una apariencia de que los valores están asentados, éstos, por el poco tiempo que hace que se han establecido y sedimentado, aún son frágiles. Además, sería conveniente pulsar la opinión de los ciudadanos para detectar si perciben una mejora en su trato con la administración pública.

Conclusiones

En una administración pública los recursos económicos y la infraestructura son importantes pero, sin duda alguna, son las personas las que a través de su gestión y quehacer diario van a conseguir un adecuado servicio público.

Así, a través de este trabajo hemos detectado que la dirección adecuada de la cultura organizacional en una administración pública puede ser un factor decisivo para mejorar el servicio prestado a la ciudadanía. No se trata de algo teórico, sino que se puede aplicar una metodología de auditoría cultural, detectar si existe una cultura burocrática negativa y, en su caso, aplicar una mecánica de transformación de estos valores.

Se trata de una cuestión que va a consumir tiempo y recursos, pero que si realmente se desea que la administración pública (una sección en concreto o la institución en general) tenga una vocación real y percibida de orientación a la ciudadanía, será una tarea pendiente de los mandos públicos.