

Políticas para la
Modernización
y Desarrollo
permanente de la
Gestión Pública

Cristián Pertuzé Fariña

Mary Rojas Zúñiga

N° 6

Marzo 2004

DOCUMENTOS DE FACULTAD

Director Responsable:

Patricio Gajardo Lagomarsino

Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y

Administración Pública

Editor:

Andrés Benavente Urbina

Instituto de Estudios y Gestión Pública

COMITÉ EDITORIAL

Raimundo Heredia Vargas

Miguel Ortiz Sarkis

Cristián Pertuzé Fariña

Mary Rojas Zúñiga

María Teresa Verdugo Rojas

Coordinador de Redacción (s):

Miguel Ortiz Sarkis

CONSEJO INTERNACIONAL

Martha E. Zarif (Argentina)

Julio A. Cirino (Argentina)

Rene Castro Belardi (Brasil)

Tito Livio Caldas (Colombia)

Alejandro Muñoz-Alonso Ledo (España)

Ambler Moss (Estados Unidos)

Norman Bailey (Estados Unidos)

Ricardo Méndez Silva (México)

Diseño de Portada:

LOM ediciones

CARTA DEL EDITOR

Documentos de Facultad presenta en el número correspondiente a Marzo de 2004, la investigación de los académicos Cristián Pertuzé y Mary Rojas “Políticas para la modernización y desarrollo permanente de la gestión pública”.

Se trata de un tema de suyo interesante y vigente tanto en Chile como en América Latina, donde la reforma del Estado demanda de manera fundamental la modernización de la gestión pública en función de la eficiencia que es consonante con un proceso de desarrollo.

Dentro de la modernización del Estado, los autores tratan de manera extensa lo concerniente a la cultura organizacional: su conformación y funciones; las estrategias para su mantenimiento y desarrollo; el clima organizacional; derivaciones de la cultura y clima organizacional en la gestión pública moderna, etc.

Esta investigación se condice con la preocupación académica y política por la implementación en Chile de las llamadas reformas de segunda generación, donde se inscriben, entre otras, la desburocratización de la gestión del Estado a fin de hacerla concordante con una sociedad cuya dinámica de crecimiento y desarrollo reconoce como motor central al sector privado.

Por tales consideraciones las reflexiones de los profesores Pertuzé y Rojas son muy oportunas para el debate académico y político sobre esta materia.

ANDRES BENAVENTE URBINA
EDITOR

POLÍTICAS PARA LA MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO PERMANENTE DE LA GESTIÓN PÚBLICA

MARY ROJAS ZÚÑIGA*

CRISTIÁN PERTUZÉ FARIÑA**

Introducción

La modernización del Estado se ha constituido en un desafío país, estableciéndose como una meta estratégica para todas las instituciones públicas nacionales, a la que una multiplicidad de profesionales de éstas destinan gran cantidad de tiempo. Esta preocupación también se ha constituido en algo permanente, que ha llevado a la conformación de una unidad estatal encargada de este proceso, denominada Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Esta preocupación se fundamenta en el sentimiento generalizado respecto de la necesidad de mejorar o desburocratizar la gestión global de las entidades estatales, tanto del nivel central como aquellas desconcentradas o descentralizadas, debido a que estas últimas se constituyen en el referente al que concurren de forma más habitual los ciudadanos.

Dicha reforma y modernización tiene como objetivo fundamental otorgar un servicio eficiente y oportuno a las personas, con lo cual el desarrollo general del país debería ser creciente y simétrico a lo largo de todo nuestro territorio, Ello redundará en definitiva en una potenciación de la

* Administradora Pública, licenciada en Ciencias Políticas y Gestión Pública, Universidad Central de Chile.

** Ingeniero Comercial, Universidad de Valparaíso. Director Instituto de Estudios y Gestión Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Central. Diplomado en Educación para la democracia, liderazgo y trabajo en equipo, Instituto Internacional Histadrut, Israel. Diplomado en Alta Dirección Municipal, Universidad Adolfo Ibáñez.

competitividad nacional y en una mejor integración económica, social y cultural interna y externa.

A partir de este desafío, el sector público en general ha implementado diversas acciones y estrategias, dependiendo de la realidad particular de cada administración o servicio, que les permitan mejorar su gestión, competitividad, y proyección.

En esta perspectiva, la teoría administrativa y organizacional han tomado gran fuerza y son materia constante a la que deben hacer referencia las autoridades y los encargados de operacionalizar los procesos de modernización al interior de cada institución. Dentro de esta amplia bibliografía encontramos, recurrentemente, las temáticas referidas a la cultura y el clima organizacional, la generación de competencias en los recursos humanos y la creación de valor en los espacios laborales, debido a la importancia que tienen dichas dinámicas en el desenvolvimiento, cambio y desarrollo de cualquier organización.

Estos temas no son ajenos ni distantes para ninguna de las instituciones estatales, como se intentará mostrar en las siguientes páginas; por ello deben ser estudiadas, conocidas e implementadas a fin de conseguir la modernización, tan proclamada y ansiada, que facilitará el cumplimiento de la misión encomendada a los organismos públicos, cual es, en general, el mejorar la calidad de vida y asegurar el desarrollo social, económico y cultural de los habitantes de los diferentes territorios que componen nuestro país.

1. Cultura Organizacional: Descripción general y desafíos

Los seres humanos nos encontramos necesariamente insertos en una determinada cultura, que asimilamos desde nuestro nacimiento, aunque esta circunstancia no es percibida nítidamente por nosotros. De hecho, como lo han demostrado diversos estudios antropológicos, resulta fácil «olvidar» nuestra pertenencia a una determinada cultura, incluso cuando somos conscientes de tenerla y comprendamos que se constituye en el mapa o modelo mental que determina nuestro quehacer habitual. Sin

embargo, al enfrentarnos a otra cultura y descubrir que allí los individuos actúan de modo, en ocasiones, muy diferente al nuestro, nos asombramos y tomamos conciencia de nuestra pertenencia a una cultura determinada y de las diferencias culturales existentes.

En la sociedad actual¹, las organizaciones -sean estas públicas o privadas, nacionales o internacionales, centralizadas o descentralizadas, grandes o pequeñas, con o sin fines de lucro- también se encuentran inmersas dentro de una cultura general, en donde desarrollan una cultura particular que es propia de la organización, la que se transforma en el medio que determina el “*como se hacen las cosas*” en ese sistema social en particular. Así se norma, de manera implícita y/o explícita, lo que es bueno o es malo en la organización, por lo que se hace imprescindible conocerla, entenderla y perfeccionarla.

En términos generales, la Cultura Organizacional puede ser entendida como el conjunto de valores, creencias, intereses, actitudes, expectativas, entendimientos importantes e ideales sociales que los miembros de una organización tienen en común. Por lo cual la cultura ofrece formas definidas de pensamiento, sentimiento y reacción, que guían las maneras de actuar, la toma de decisiones y otras actividades que desarrollan los integrantes del sistema social, ya sea individual o grupalmente, dentro de los límites de esa organización.

Es decir, la cultura organizacional se constituye en el mapa o modelo mental para la acción de los integrantes de una determinada organización.

De este modo, la cultura organizacional se transforma en el «pegamento» social o normativo que mantiene unida a una organización, ya que expresa los valores o ideales sociales y las creencias que los miembros llegan a compartir, lo que se manifiesta en elementos simbólicos, tales como: mitos, rituales, historias, leyendas, costumbres, tradiciones y un lenguaje especializado.

Por lo anterior, se puede afirmar que la Cultura Organizacional incluye lineamientos perdurables que configuran o dan forma al ***comportamiento social*** de los individuos, al interior del sistema en particular.

1 La sociedad contemporánea ha sido descrita como una *Sociedad Organizacional*, es decir, es una sociedad compuesta por un sinnúmero de organizaciones intervinculadas.

PRINCIPALES FUNCIONES DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL

Como vemos, la cultura organizacional es un proceso permanente e importantísimo que ocurre en todo sistema social, el cual puede generar dinámicas muy positivas si es gestionado de manera eficiente, ya que cumple funciones para cualquier organización, como son:

- Reforzar la estabilidad del sistema social, es decir, dar sentido de organización;
- Transmitir un sentimiento de identidad a los miembros de la organización.
- Ofrecer premisas reconocidas y aceptadas para la toma de decisiones.
- Facilitar el compromiso con algo mayor que el yo mismo, como es el desarrollo y cumplimiento de los objetivos organizacionales.

En conclusión, la cultura organizacional transmite valores y filosofías, socializa a los miembros de la organización, motiva y facilita la cohesión del grupo y el compromiso con metas relevantes para el sistema social.

La figura N°1 muestra gráficamente cómo la cultura organizacional gatilla en los miembros de una organización determinados modelos que los impulsan a comportarse, actuar y pensar de una forma específica, que no se escape de los cánones generalmente aceptados por la organización y en torno a los cuales se han unido.



FIGURA N°1: Modelo de funcionamiento y configuración de la cultura organizacional.

CONFORMACIÓN DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL

Antes de entrar de lleno en la discusión de cómo se conforma una determinada cultura, es necesario destacar algunas características propias de las organizaciones que influyen en su devenir y, por lo tanto, en el establecimiento de la cultura organizacional.

Una organización es un sistema social complejo, lo que por una parte se sustenta dada la conformación interna de muchos **grupos** (hombres y mujeres, jefes y subalternos, sindicatos o asociaciones de funcionarios, etc.) y **departamentos** (direcciones, unidades, secciones, etc.) que son diferentes entre sí. Si bien el paradigma de estructuración departamental especializada ha mostrado cambios importantes en los últimos años –los que se discutirán más adelante–, se debe reconocer que sigue siendo una política de amplia implementación en casi la totalidad de los servicios públicos.

Esta circunstancia incide en que cada grupo y/o departamento deba ser entendido como un sistema social particular² dentro de una organización mayor, y por ello reconocer que cada uno de ellos desarrolla su propia cultura, dados los diversos intereses que mantienen y manifiestan.

2 Un departamento específico o un grupo de personas cualquiera con objetivos comunes, puede ser entendido como una organización en sí mismo, es decir, como un sistema social particular inserto en un sistema mayor.

tan, característica que se ha demostrado en variados estudios sobre esta materia en particular.

Así, a la luz de lo anterior, se puede afirmar que la Cultura Organizacional en lugar de ser un fenómeno monolítico, es un fenómeno integrado por varias subculturas o culturas intervenculadas y conectadas, que en ocasiones pueden entrar en conflicto, tal como sucede en una sociedad específica. Esto ocurre por la diversidad de objetivos, valores o intereses que cada departamento y/o grupo desarrolla para el cumplimiento de sus funciones. Para ejemplificar lo anterior, sólo basta con pensar en un departamento encargado de la asistencia social, frente a otro de la misma organización, encargado del control interno; claramente la cultura –como la hemos contextualizado hasta el momento– será diferente entre ambos sistemas.

En función de lo anterior, es necesario destacar que el comportamiento de los miembros o integrantes del sistema social no sólo se ve afectado por la cultura global o general que ha desarrollado una entidad o institución en particular, sino que también por las culturas particulares de los departamentos o grupos que integran la organización y a los que pertenecen las personas.

Esta constatación nos lleva a delinear una preocupación fundamental en el desarrollo de la cultura, cual es que las organizaciones necesitan de una vigorosa cultura global para asegurar la acción cooperativa y coordinada de todos sus integrantes, grupos y departamentos; pero también deben permitir la emergencia de culturas particulares que permitan la diversidad, la innovación y la adaptación de los sistemas constituyentes de la organización ante diferentes circunstancias y metas que enfrentan cada uno de ellos.

Por lo tanto, como se afirmó anteriormente, la Cultura Organizacional en lugar de ser un fenómeno monolítico debe ser entendido como un *Mosaico de Culturas*.

No es necesario realizar un profundo análisis para descubrir que la sociedad moderna y las organizaciones muestran una creciente disposición

para permitir valores, puntos de vista y estilos de vida más diversos entre los participantes y grupos dentro de sus confines.

Por lo tanto, el desafío para los sistemas sociales es integrar y coordinar eficientemente las diferencias existentes entre las personas, para así alcanzar el mantenimiento del sistema global en el tiempo, y además, encastrarlo hacia un desarrollo permanente, que le permita hacer frente a las nuevas condiciones que se viven en el mundo de hoy³.

Para la consecución de este importante desafío, es necesario implementar dos estrategias globales, que tienen como objetivo privilegiar ciertas actitudes en los miembros de la organización, que facilitan la convivencia, la coordinación y la cooperación, independiente de las diferencias existentes entre las personas o grupos.

ESTRATEGIAS PARA EL MANTENIMIENTO Y DESARROLLO DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL

(a) *Manejo de las diferencias:*

Inherente al concepto de organización está el proceso de *cooperación*. Los sistemas sociales nacen para cumplir una determinada misión y alcanzar ciertos objetivos planeados, lo que sólo se conseguirá con el trabajo planificado y coordinado de todas las personas y grupos que componen la institución. Por ello, el integrar una organización y coordinar los esfuerzos en un grupo significa hasta cierto punto el sacrificio del individualismo.

En este esfuerzo de cooperación y coordinación se requiere desarrollar una actitud en todos los integrantes y en la organización como sistema, que propenda a *entender y valorar las diferencias* que coexisten en su interior.

El surgimiento y enraizamiento de esta actitud permite mantener a la organización sintonizada con el mundo y las condiciones o situaciones corrientes que ocurren en él.

3 Se ha dicho, por todos los estudios sociales y de las organizaciones, que lo único permanente en el mundo de hoy –moderno– es el cambio constante.

Al permitir la existencia, desarrollo y manifestación de estas diferencias en la organización, las que habitualmente son reflejo de las diversas manifestaciones culturales de la propia sociedad a la que se pertenece, se potencian las posibilidades de aceptación y adaptación frente a los cambios constantes que ocurren en dicho entorno, ya que es factible entenderlos desde los diversos puntos de vista coexistentes en la institución.

(b) Administración del Conflicto

El entendimiento y valoración de las diferencias no implica alcanzar la *unanimidad* o lograr la *formación de consenso*. Por lo general, al existir diversos puntos de vista entre los integrantes de la organización, se producirán ciertas tensiones y conflictos entre las personas o grupos que representan esas visiones.

Entonces, no sólo se debe propender el entendimiento y valoración de las diferencias, también se debe reconocer que dadas las diferencias coexistentes, se tiene otro importante desafío, cual es hacer un uso creativo de los posibles conflictos y tensiones que puedan emerger, de manera que puedan ser potencialmente beneficiosos para la organización.

Lo anterior es posible lograr, ya que a partir de la existencia de diferentes puntos de vista, se facilita la generación de nuevas y diversas alternativas en el proceso de adaptación y aceptación de los cambios, dado que se van proponiendo una importante cantidad de diversas soluciones posibles, con fin de enfrentar los distintos problemas que surgen cotidianamente.

Por lo tanto, es necesario potenciar en cualquier organización la emergencia de procesos de *confrontación* y *compromiso*, que implican *poder poner todas las cartas sobre la mesa* –planteamiento de ideas o también conocido como “lluvia de ideas”– *y desarrollar una buena voluntad o actitud positiva, para compaginar los puntos de vista distintos y buscar activamente soluciones que satisfagan a todos los protagonistas*.

El proceso de confrontación de las ideas también debe privilegiar el compromiso de todos los integrantes y grupos de la organización con las soluciones propuestas, ya que la confrontación no implica que las ideas de uno se impongan sobre las de otros; la confrontación busca que del

conjunto de ideas iniciales que defiende cada cual, emerjan nuevas soluciones y que ninguno de los involucrados sienta que su posición ha sido derrotada, puesto que se ha logrado generar una o más soluciones novedosas que han satisfecho a todo el sistema social.

En conclusión, estas dos estrategias facilitan la formación de una Cultura que utiliza para su desarrollo continuo el pensamiento de todos los integrantes de la organización, permitiendo mejorar constantemente la eficiencia del sistema.

Esta visión no es novedosa; de hecho, ya a mediados del siglo XX, el escritor inglés George Bernard Shaw resumió de manera precisa, en una frase, este paradigma:

“El hombre razonable se adapta al mundo; el hombre no razonable espera que el mundo se ajuste a él. Por lo tanto, todo progreso depende del hombre no razonable”.

En consecuencia, las organizaciones iluminadas y que desean volar más alto –que buscan su desarrollo permanente– implementan una estrategia global que da preponderancia a una continua **renovación** de sus acciones y procesos de gestión, facilitando una continua gestión eficiente del sistema, ya que se utilizan las capacidades y aptitudes de todos los integrantes de la organización.

Esto constituye la columna vertebral, la norma integral de la Cultura Organizacional, es el **sentido** que debe desarrollar toda organización, que le permitirá también mejorar las interrelaciones tanto al interior como hacia el exterior de la organización, mejorando el clima global del sistema social, tema del que nos ocuparemos en el siguiente punto.

A modo de resumen, debemos clarificar que la Cultura Organizacional es una manifestación que surge en todas y cada una de las instituciones públicas de nuestro país, y al observarlas y analizarlas detenidamente podemos percibir que cada uno ha desarrollado sus propios sistemas de valores, creencias y normas de comportamiento, acción y pensamiento que guían su gestión. Independiente de ello, muchas instituciones deben implementar con mayor fuerza las estrategias antes descritas, lo que

facilitará la convivencia interna y la entrega de un servicio oportuno que cumpla con las expectativas de la comunidad.

Una nueva gestión pública, demandada de alguna forma por toda la ciudadanía, requiere de la implementación y desarrollo de una cultura organizacional global vigorosa que asegure la acción cooperativa y coordinada, pero que también permita la emergencia de culturas particulares que faciliten la diversidad, la innovación y la adaptación de las diferentes estructuras –formales e informales, que conforman cualquier institución– ante diferentes circunstancias que se enfrentan.

Este Mosaico de Culturas que constituye la Cultura Organizacional, requiere además de otros esfuerzos sistemáticos u organizacionales conjuntos, que aseguren el desarrollo de características o actitudes y aptitudes, en los miembros, que privilegien la convivencia fluida, coordinada y cooperativa. En términos generales, esfuerzos que impulsen una disposición personal a disminuir los conflictos y a entregar los mejores y mayores esfuerzos individuales para la consecución de los objetivos nacionales e institucionales planificados.

Como se puede deducir entonces de lo anteriormente planteado, la Cultura que se establezca afectará el Clima Organizacional que viven los integrantes del sistema social específico, pero también, por su parte, el Clima determinará el tipo de Cultura que se implemente definitivamente en una organización; por ello es fundamental que en conjunto con la conformación de la cultura organizacional se estudie el Clima vivenciado en el sistema social particular, con el propósito de lograr configurar una Cultura que fortalezca una gestión pública moderna y eficiente.

2. Clima Organizacional: descripción general y desafíos

El Clima al interior de una organización ha de ser entendido como el conjunto de apreciaciones que los miembros de un sistema tienen de su experiencia en la organización. Estas apreciaciones constituyen una afirmación evaluativa, una explicación valorativa de la experiencia organizacional de sus integrantes.

El concepto de clima, incluso por su connotación geográfica-atmosférica, permite ampliar las perspectivas de análisis desde una visión parcializada y reduccionista, a una más global u holística, dado que en esta conceptualización están contenidos una serie de aspectos propios de la organización, que hacen que su comprensión sea multidimensional, es decir, para comprenderlo, es necesario barajar una serie de procesos y realidades organizacionales que atraviesan a toda la entidad.

En función de ello, se ha llegado a sostener que el clima de una organización constituye la «personalidad» de ésta, debido a que, así como las características personales de un individuo configuran su personalidad, el clima organizacional se establece a partir de ciertas características internas propias que la conforman.

Así, estas características o *variables ambientales internas* propias de la organización, afectan el «clima existente», por lo cual se hace necesario conocer las apreciaciones que tienen las personas acerca de ellas, para así poder ponderarlas y modificarlas si fuese necesario, dentro de los marcos realistas de cambio organizacional que tiene la entidad.

VARIABLES CONSIDERADAS EN LA CONFIGURACIÓN DEL CLIMA ORGANIZACIONAL

- Variables del **AMBIENTE FÍSICO**, tales como espacio físico, condiciones de ruido, calor, contaminación, instalaciones, maquinarias, etc.;
- Variables **ESTRUCTURALES**, tales como tamaño de la organización, estructura formal, estilos de dirección, etc.;
- Variables del **AMBIENTE SOCIAL**, tales como compañerismo, conflictos entre personas o entre departamentos, comunicaciones, etc.;
- Variables **PERSONALES**, tales como aptitudes, actitudes, motivaciones, expectativas, etc.
- Variables propias del **COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL**, tales como productividad, ausentismo, rotación, satisfacción laboral, tensiones y stress, etc.

En función de lo anterior, podemos afirmar que la problemática del clima organizacional se plantea desde una necesidad sentida de enfrentar los fenómenos organizacionales en su globalidad, ya que como se ha

verificado, la configuración de un determinado clima se establece a partir de un grupo de variables que se interrelacionan, y que en su conjunto ofrecen una visión global de la organización.

Podemos postular entonces, que el clima organizacional dice referencia con variables situacionales existentes en el sistema social, pero que son medidas a través de las percepciones de los propios miembros de la organización, las que se van generalizando o pasan a ser comunes para todos.

Lo anterior se sustenta, en que las apreciaciones particulares que se establecen sobre el clima organizacional tienen un fuerte impacto sobre los comportamientos que desarrollan los individuos al interior del sistema, por lo que el teorema de Thomas que afirmaba: *“Lo que los hombres definen como real, se torna real en sus consecuencias”*, se cumple en toda su dimensión en la configuración de un determinado clima organizacional.

Por lo tanto, no tiene sentido hablar de un clima organizacional, si este no es estimado desde la experiencia de las personas que pertenecen a la institución particular, los que con sus acciones dan vida a la organización y determinan un cierto clima, y en sus experiencias, lo vivencian.

En función de esto último, es necesario definir claramente, en el siguiente acápite, cómo cada individuo autodiagnostica el clima vivenciado, como este se generaliza y cuáles son las posibilidades de modificación del mismo.

AUTODIAGNÓSTICO, ESTABLECIMIENTO Y CAMBIO DEL CLIMA ORGANIZACIONAL

En la vida cotidiana nos encontramos constantemente efectuando diagnósticos respecto de las diferentes situaciones que enfrentamos, a fin de evaluar, anticipar y ponderar diversas alternativas de acción que permitan hacer frente a las circunstancias corrientes que percibimos.

El autodiagnóstico del “estar” en la organización es un proceso permanente, e implica una referencia constante de las personas respecto de su vivir en el sistema social. Es una autorreflexión de los miembros de la organización acerca de las vinculaciones entre sí y con el sistema organizacional como un todo.

Por ello, este autodiagnóstico permite configurar el clima que se percibe y, a la vez, constituir el clima intraorganizacional, dado que las percepciones son transmitidas explícita o implícitamente, con lo que pasan a ser experiencias compartidas; por esto se afirma que el Clima Organizacional tiene un doble flujo o doble impacto; a saber:

- (a) Afecta el compromiso e identificación de las personas con la organización y
- (b) Afecta los comportamientos y actitudes intraorganizacionales.

Por lo tanto, se puede concluir que el clima tiene un fuerte impacto sobre los comportamientos y actitudes de las personas en la organización, ya que la *experiencia* de sus integrantes, se *reformula* o cambia a partir de las propias percepciones que tienen de su vivir organizacional.

En consecuencia y como se puede observar en la figura N°2, un cambio en el clima organizacional es una situación siempre posible, que implica romper con el círculo vicioso de las percepciones individuales, que reafirman el Clima percibido debido a que los comportamientos y actitudes individuales se mantienen. Por ello, es necesario realizar un diagnóstico global del Clima, que permita configurar la visión global de las percepciones y, a partir de ellas, evaluar las posibles alternativas de acción que permitan definir las variables que se deban cambiar y aquellas que se deban mantener o fortalecer, con el propósito de constituir un clima que aumente el compromiso individual y colectivo con la organización.



FIGURA N°2: Modelo de configuración y cambio del clima organizacional.

En conclusión, un cambio en el clima organizacional requiere de cambios en más de una variable para que el clima sea duradero, es decir, para conseguir que el clima de la organización se establezca en una nueva configuración se requiere de un cambio sistémico global.

En otras palabras, aunque es relativamente sencillo obtener cambios drásticos y notorios en el clima organizacional mediante políticas o decisiones efectistas, es difícil lograr que el clima no vuelva a su situación anterior una vez que se han disipado los efectos de las medidas adoptadas, como puede ser por ejemplo un aumento en los salarios.

Inclusive, si la intervención en el clima no es sistémica, es decir, que abarque todas y cada una de las variables necesarias, se puede generar un clima aun peor que el inicial detectado, debido a que el anuncio de intervención y cambios de variables organizacionales habitualmente genera expectativas importantes en el personal, que de no ser satisfechas, empeoran aun más la situación inicial. Por ello, todo cambio de este tenor debe ser siempre enfrentado con visión sistémica.

3. Derivaciones de la Cultura y el Clima Organizacional en la Gestión Pública Moderna

Como se ha mostrado en el transcurso de este documento, tanto la cultura como el clima organizacional inciden directamente en la configuración del tipo de gestión que realizará una determinada institución, y ambas dinámicas entre sí, se retroalimentan para su propia conformación.

Esto nos lleva a la necesidad de entender cuáles son los principales cambios en nuestra sociedad y cómo inciden en la gestión pública; sobre esta problemática quizás la mayor innovación se genera en los paradigmas sobre el Estado o la Administración Pública que en los últimos años han variado radicalmente, desde una visión que entendía a un *Estado Grande, todopoderoso, omnipotente y omnipresente, imposible de cambiar*; hasta nuestros días, en que se ve y se entiende un *Estado al servicio de las personas*.

Esta visión exige que las instituciones públicas, principalmente las que ofrecen servicios directos a la comunidad y los descentralizados o desconcentrados –que son los órganos del Estado más cercanos a las personas– estén atentas a los cambios y necesidades de su entorno, a fin de cumplir eficientemente la misión que se les ha encomendado, cual es en términos genéricos mejorar la calidad de vida de las personas, y asegurar su participación en el progreso cultural, económico y social.

Para ello, se han ido generando diversas instancias e instrumentos legales que propendan a la consecución de esta nueva visión del Estado, como son la creación del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, la denominada Ley del nuevo trato, o el proyecto de ley que aún se está redactando sobre Participación Ciudadana, que en su conjunto facilitan la consecución de dicho objetivo, puesto que son una guía para la acción y la toma de decisiones.

Sin embargo, estos instrumentos por sí solos no aseguran la consecución del bienestar y el progreso social de la comunidad. Como se ha intentado mostrar en el presente documento, el funcionamiento de cualquier

organización está fundamentado o determinado por el accionar de su Recurso Humano, ya que es este el que le da vida al sistema social, por lo que las personas que conforman la organización pasan a constituirse o transformarse en su **Recurso Estratégico**.

A la luz de lo anterior, la temática de la Cultura y el Clima Organizacional cobra una significativa importancia, tanto para la gestión cotidiana de las instituciones públicas, como para su desarrollo sostenido, ya que como se ha planteado, estos son fenómenos globales que afectan el comportamiento, actitud y compromiso de los miembros en y con la organización.

En términos particulares, estos dos procesos deben estudiarse y tratarse con detenimiento, pero por la velocidad de los cambios que experimentamos en el mundo actual, es necesario, además, desarrollar dinámicas globales que permitan y aseguren la tenencia y mantención de una Cultura y Clima Organizacional que privilegien la acción cooperativa y coordinada de todos los integrantes del sistema social u organización.

En general, las organizaciones alcanzan niveles aceptables de coordinación en su accionar, a través de la implementación de sistemas comunicacionales⁴ efectivos y eficientes que privilegien las relaciones fluidas y cooperativas, es decir, que se establezcan relaciones interpersonales exitosas entre los miembros del sistema social.

La implementación de una poderosa dinámica comunicacional es fundamental, puesto que la inexistencia o su deficiente implementación, pueden llevar a las organizaciones a niveles de conflicto interno insostenibles y, para el caso de las instituciones públicas, esto provocaría el estancamiento en el desarrollo de toda la comunidad, y no sólo de la organización.

Como se puede observar en la figura N°3, al existir algún grado de conflicto en una organización, las relaciones interpersonales se ven entorpecidas, con lo cual la acción cooperativa y coordinada no es posible en un ciento por ciento; más aun; si los niveles de conflicto aumentan, las relaciones pueden ser irreconciliables, haciendo que la gestión sea abso-

4 Fernando Flores plantea que las organizaciones son redes de “conversaciones” elementales, que articulan una red de compromisos para la acción.

lutamente ineficiente y que, en el caso de organizaciones no estatales, las puede llevar a su desaparición.

Este simple esquema, demuestra la necesidad de establecer «redes» comunicacionales, que por un lado disminuyan los conflictos y que, por otro, aseguren la acción coordinada de todos los miembros del sistema social.

En consecuencia, es crucial desarrollar una competencia comunicativa, tanto en su interior -entre su membresía- como con su exterior -la comunidad-; si bien todos tenemos experiencia en comunicarnos con otros en diversas situaciones, la competencia involucra la habilidad para relacionarse con éxito con el mundo.

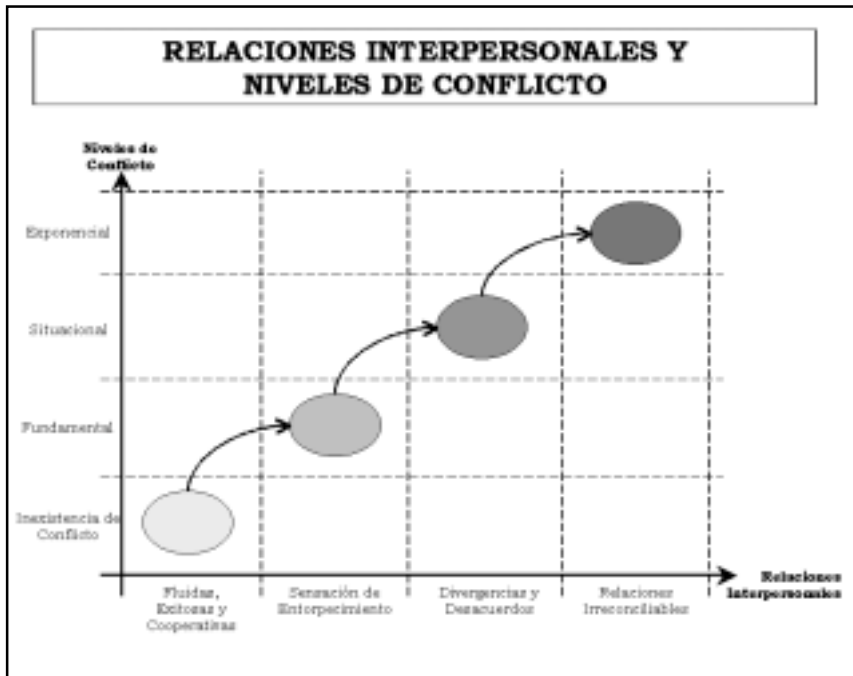


FIGURA N°3: Modelo de establecimiento de relaciones interpersonales en relación al nivel de conflicto existente.

Así, la dinámica comunicacional adquiere un papel fundamental y permanente para la configuración, mantención y modificación de la Cultura y el Clima que exista en cualquier institución pública. Por ello, debe ser permanentemente evaluado para analizar si es adecuado y eficiente, ya que constituye la estrategia principal para el desarrollo y aprendizaje permanente de toda organización.

Finalmente, y como manera de introducirnos en nuestro próximo punto, se debe aclarar que estas dinámicas son producidas o generadas, aunque resulte obvio plantearlo, por personas, las que, como ya se manifestó también, configuran la cultura y clima de una organización a través de sus interrelaciones comunicacionales, por ello en el último acápite nos concentraremos en la generación de valor para los recursos humanos.

4. Recursos Humanos y la creación de valor

La teoría administrativa a lo largo de su desarrollo fue subdividiéndose en innumerables áreas específicas y de profundización, emergiendo especialidades tales como la administración de procesos, transportes, bodegas, financiera, recursos humanos, etc. Esta racionalización o especialización respondía a una visión reduccionista de la realidad existente, que determinó gran parte de los esfuerzos teóricos hasta la década de los 80, en el siglo pasado.

Sin embargo, en los últimos 15 años se ha generado un cambio importantísimo en la teoría administrativa, organizacional y sistémica, comenzando a predominar una visión holística que permite un acercamiento global a las problemáticas que se enfrentan. De esta manera la administración ha comprendido que su real preocupación debe y tiene que enfocarse hacia la administración de los recursos humanos o el personal, puesto que es este el recurso estratégico de cualquier organización –incluidas las instituciones públicas–, ya que son las personas que conforman una organización las que con sus comportamientos particulares y sociales van determinando el accionar o la gestión de dicha organización.

Respecto a lo anterior, sólo basta con pensar que ningún recurso material podría movilizarse o ser utilizado, si es que no existiesen personas capaces de hacerlo. ¿O alguien puede pensar que la persona encargada de la administración del transporte podrá mover un vehículo con la sola orden de movilizarlo en una determinada dirección?, por el contrario, lo que realiza ese encargado es destinar a alguna persona para que conduzca ese vehículo en una determinada dirección y con un determinado objetivo. Otro ejemplo sería el dinero: ¿alguien se podría imaginar una canti-

dad de recursos financieros que al estar disponibles o guardados, ingresarán por sí solos al mercado de capitales a fin de rentabilizarse durante su período ocioso?

Por supuesto, detrás de cada uno de estos ejemplos o ante cualquier movimiento de un recurso material, existen personas que administran y dirigen a grupos de personas que son capaces de movilizar estos recursos con un determinado fin. En conclusión, cualquier administración o dirección de recursos en una organización, supone implícitamente la administración y dirección de recursos humanos capaces de movilizar recursos físicos y también intelectuales. Por ello, la preocupación de todo administrador, director o líder debe fundamentarse en la dirección eficiente de los recursos humanos con los que cuenta.

Esta dirección eficiente supone, en la actualidad, la *creación de espacios de valor* o simplemente la *creación de valor* para el recurso humano. Para comprender de mejor manera esta nueva conceptualización utilizaremos una explicación aplicada a un proceso de servicios que otorga un municipio.

Las personas o comunidad en general, cuando concurren a un servicio u oficina con atención de público, lo que esperan obtener son “*momentos de valor*”, los que se traducen o resumen en un bien o atención que les permita satisfacer su necesidad específica. En términos generales, es claro que demandan el bien o servicio específico que solicitan explícitamente, pero también que los servicios anexos para la obtención del bien sean eficientes y oportunos, constituyéndose cada interacción para la obtención del bien en momentos de valor, para así además poder lograr otros momentos de valor específicos que les otorga ese bien o servicio que reciben.

Por ejemplo, cuando uno concurre a obtener o renovar una licencia de conducir, lo que espera no es sólo el “producto licencia”, sino que la atención, eficiencia, rapidez y oportunidad de ese servicio sean según estándares esperados, los que se constituirán en momentos de valor.

La diferencia sustancial entre el momento de valor que espera una persona y la creación de los espacios de valor, radica en que las personas exter-

nas concurren a un determinado servicio sólo a satisfacer una necesidad o demanda específica, para una circunstancia o momento determinado. En cambio, el personal o los recursos humanos de una institución desarrollan gran parte de su vida –casi 1/3 de ella– en las dependencias de la organización, por lo cual es necesario implementar espacios de valor permanentes que les permitan sentirse motivados y así crear momentos de valor para la comunidad.

Entonces, ya se encuentra relativamente claro que para lograr lo anterior, todo administrador –definido como aquella persona que diseña, mantiene y desarrolla un sistema en el que, trabajando en grupos, los individuos cumplen eficientemente con los objetivos específicos predeterminados para ese sistema–, debe implementar políticas de recursos humanos que faciliten la creación de valor para estos últimos, con el objeto específico de motivar a los funcionarios, para que así entreguen lo mejor de sí en la consecución de los objetivos organizacionales.

Dentro de esta temática mucho ya se ha escrito, por ello en las siguientes páginas nos concentraremos en la explicación de materias específicas que facilitan la creación de espacios de valor y, por tanto, la motivación para el recurso humano de una organización.

En todo caso antes de entrar de lleno en dichas materias, es necesario aclarar que la motivación debe ser entendida como una energía que gatilla o el motor que impulsa a las personas para desarrollar determinados comportamientos. De esta manera cuando la energía es externa, el impulso por desarrollar la conducta determinada finalizará cuando el factor influyente desaparezca; en cambio, cuando la motivación es interna y sentida por la propia persona, la energía será casi permanente. Por esto, las políticas y/o mecanismos que se señalarán a continuación buscan generar energías internas en los funcionarios, que los muevan a desarrollar actitudes positivas para la institución donde trabajan.

NECESIDADES INDIVIDUALES Y PARTICIPACIÓN ORGANIZACIONAL

Respecto de la administración de los recursos humanos, en casi todos los textos se ha planteado la necesidad de reconocer cuáles son las necesida-

des individuales de las personas integrantes de la organización, a fin de que dichas necesidades sean satisfechas en la mayor medida posible, con el propósito que los miembros de la organización puedan concentrarse, sin otro tipo de preocupaciones en las labores exigidas por la organización.

A este respecto, quizás el modelo que mejor representa esta situación sea la famosa **Escala de Necesidades** de A. Maslow, la cual tiene plena vigencia hasta nuestros días y que nos muestra de manera simple cuales son los diferentes niveles de necesidades, desde las más básicas (fisiológicas) hasta las más complejas (autorrealización), que una persona desea satisfacer.

En términos simples, esta escala (ver Fig. N°4) o modelo define que cualquier persona tiene necesidades básicas o mínimas que debe satisfacer en su vida cotidiana, cuales son las fisiológicas (alimentación, abrigo, etc.). Una vez satisfechas dichas necesidades la persona comienza a requerir la satisfacción de necesidades superiores que en este caso son las de seguridad (techo, salud, trabajo, etc.), y así cada vez que se satisface completamente una necesidad en la escala se va ascendiendo en las necesidades que manifiesta la persona hasta llegar al nivel superior que son las necesidades de autorrealización (desarrollar al máximo las capacidades laborales o intelectuales, proyección como individuo, conformar una familia, etc.).

Ahora bien, este modelo es muy poderoso para la implementación de directrices específicas que permitan a una persona, al interior de la organización, ir satisfaciendo sus necesidades, pero sólo hasta cierto nivel, que en la escala de Maslow sería el tercero, la pertenencia. Obviamente, con un aceptable nivel y política de salarios, además de sus respectivos pagos previsionales y de salud, una persona siente que sus necesidades fisiológicas y de seguridad estarán satisfechas, además por el hecho de estar integrado a una organización determinada con labores debidamente definidas se sentirá perteneciente a grupos con los cuales puede desarrollar actividades mayores a las que desarrollaría de manera individual.

Entonces el problema, para los administradores, radica en cómo implementar mecanismos que permitan satisfacer los otros dos niveles de ne-

cesidades individuales al interior de la organización. Para ello, los últimos estudios sobre la materia, principalmente el desarrollado por el profesor Darío Rodríguez, nos entrega una escala paralela a la de las necesidades de Maslow.

Esta escala define un paralelo entre las necesidades humanas (Maslow) y el nivel de participación organizacional, lo que también se observa en la figura N°1, y que pretende mostrar las políticas de participación organizacional que se deben implementar en cada nivel a fin de satisfacer las necesidades individuales, asociadas a la escala de Maslow, a través de la organización.

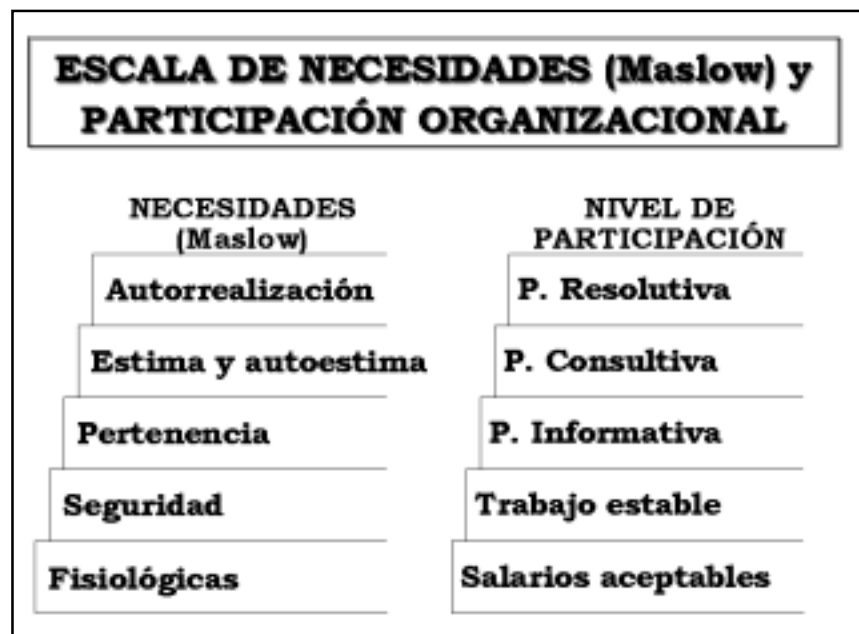


FIGURA N°4: Necesidades (Maslow) y esquemas organizacionales. Diagnóstico Organizacional. Rodríguez M., Darío. Ediciones Universidad Católica de Chile. Quinta edición ampliada, 2002. pág. 152.

Como se puede observar en la figura, cada necesidad individual está asociada a un nivel de participación o política de recursos humanos en la organización; de esta manera podemos afirmar que: las necesidades fisiológicas de una persona pueden ser satisfechas a través de la determinación de un salario aceptable que le permita adquirir los insumos para subsistir; una vez que el salario es aceptable, la persona espera que su trabajo sea estable en el tiempo, con lo cual podrá sentir la seguridad necesaria para emprender desafíos más importantes en su vida.

El hecho de contar con un trabajo estable le permite a la persona sentirse de alguna manera perteneciente a la organización, pero además necesita contar con la información necesaria, que le haga sentir que conoce lo que sucede al interior de ésta. Una vez satisfecha completamente la necesidad de pertenencia, la persona esperará además ser consultada respecto del devenir de la organización, para así satisfacer sus necesidades de estima y autoestima, es decir, siente que es considerada por los demás miembros de la organización como un legítimo participante de ésta. Finalmente, la persona también querrá, además de ser consultada, resolver o decidir respecto de aquellos asuntos que caben dentro de su ámbito de acción y rol, que la hagan sentir como parte importante en la construcción y desarrollo de la gestión organizacional.

CAPACITACIÓN Y APRENDIZAJE DEL RECURSO HUMANO

Otra política que facilita la creación de valor y además permite la satisfacción de muchas de las necesidades individuales, es la determinación de programas concretos de capacitación y la generación de un aprendizaje permanente de las personas. La diferencia entre ambos procesos es que la capacitación es el proceso formal y sistemático, por el cual los funcionarios –en grupos o individualmente– son formados en nuevas técnicas o formas de trabajo preestablecidas. El aprendizaje, en cambio, es la capacidad que van desarrollando las personas o grupos, para adquirir y practicar nuevos estilos o formas de trabajo, que implica un entrenamiento en el trabajo.

Obviamente la capacidad de aprendizaje, tiene que ver mucho con las aptitudes y actitudes individuales, y por lo tanto del clima y cultura existente en la institución, sin embargo una organización puede generar incentivos que permitan a los funcionarios desarrollar esta capacidad.

En general, el aprendizaje se conseguirá siempre que la organización sepa reconocer adecuadamente a los funcionarios que desarrollan actitudes y aptitudes laborales satisfactorias para la consecución de los objetivos y que señale cuáles deben ser las formas o maneras de trabajo esperadas para la organización en particular.

5. Conclusiones

Como hemos revisado a lo largo de este documento, la preocupación por la generación de estrategias internas para la modernización o el desarrollo permanente de la organización deben siempre tener como orientación fundamental las personas que componen la institución. Estas políticas de administración general del recurso humano, que se acaban de detallar, deben ser implementadas en todos los niveles de la organización y no sólo por el encargado de personal, sino por todas aquellas personas que tienen bajo su cargo a otras personas, es decir por todos los administradores que se encuentran en los diversos niveles de la jerarquía organizacional.

Esto, en conjunto con un manejo y administración creativo de la cultura y el clima facilitará que los funcionarios públicos se sientan integrados y partícipes del devenir de la organización a la que pertenecen. Este sentimiento les permitirá reconocer que existen o hay **espacios** permanentes y concretos en la organización donde se **valora** a los funcionarios, motivándolos a entregar lo mejor de sí con el fin de alcanzar la modernización permanente de la institución y propender así al desarrollo nacional.

Esto, además, permitirá contar con funcionarios que puedan responder adecuadamente a las cada vez más exigentes demandas de la comunidad, ya que como se señaló al comienzo, el accionar o la gestión de cualquier entidad pública dependerá de los comportamientos sociales y particulares que desarrollen sus integrantes. Así, si hoy día la ciudadanía exige servicios públicos flexibles y eficientes que satisfagan sus necesidades, el desafío para la organización es desarrollar y contar con funcionarios con mayor capacidad de adaptación y aceptación de nuevas formas de gestión, que comprendan que el desarrollo sectorial, territorial y nacional depende en gran medida de las labores y acciones cotidianas que ejecutan al interior de sus respectivas instituciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre S., Alfredo. Castillo C., Ana María. Tous Z., Dolores. *Administración de Organizaciones. Fundamentos y aplicaciones.* Ediciones Pirámide S.A., Madrid, España. Primera Edición, 1999.
- Champy, James. *Reingeniería en la Gerencia.* Editorial Norma S.A., Bogotá, Colombia. Primera Edición, 1995.
- Goleman, Daniel. *La Inteligencia Emocional.* Javier Vergara Editor, Buenos Aires, Argentina. Primera Edición, 1996.
- Robins, Stephen P. *Comportamiento Organizacional. Teoría y práctica.* Prentice-Hall Hispanoamericana S.A., México. Séptima Edición, 1995.
- Rodríguez M., Darío. *Diagnóstico Organizacional.* Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile. Quinta edición ampliada, 2002.
- Senge, Peter M. *La Quinta Disciplina. Cómo impulsar el aprendizaje en la organización inteligente.* Editorial Gránica, 2° Edición, 1992.