



Recepción: 15/12/2018

Aceptación: 19/01/2019

Publicación: 05/02/2019



Ciencias económicas y empresariales

Artículo de revisión

Cultura organizacional: Análisis en las organizaciones públicas del Estado

Organizational culture: Analysis in public organizations of the State

Cultura organizacional: Análise em organizações públicas do Estado

Maryury Elizabeth Morejón-Santistevan¹
mayury.morejon@unesum.edu.ec

Correspondencia: mayury.morejon@unesum.edu.ec

¹ Doctora en Administración, Economista, Docente Titular Principal de Universidad Estatal del Sur de Manabí, Ecuador.

Resumen

El presente trabajo se realiza a partir de las opiniones emitidas por autores, a cerca de la cultura organizacional en una organización pública y, que pueden afectar a los fines y metas propuestas en la planificación de los objetivos que conduce el gerente público dentro de la administración pública. A partir de esta premisa se lleva a cabo el presente análisis en el que se llega a una conclusión de estos preceptos, detectándose que el poder y la obediencia vienen enraizados y rigen a este tipo de organizaciones, muchas veces se confunden como valores éticos, que no conducen a la obtención de los fines propuestos para la satisfacción de las necesidades ciudadanas, tomando como preceptos a costumbres que viene manejándose desde tiempo ataras en la organización hasta generar complicaciones internas entre sus miembros integrantes, donde muchos se manejan de forma continua a estos lineamientos sin generar cambios significativos en las organizaciones públicas.

Palabras Clave: Organización pública; cultura organizacional; administración pública; gerente público; Estado.

Abstract

The present work is based on the opinions expressed by authors, about the organizational culture in a public organization and, which may affect the purposes and goals proposed in the planning of the objectives that the public manager leads within the administration public. From this premise, the present analysis is carried out in which a conclusion of these precepts is reached, detecting that power and obedience are rooted in and governing this type of organizations, often confused as ethical values, that they do not lead to the attainment of the proposed purposes for the satisfaction of the citizen's needs, taking as precepts the customs that have been handled from time to time in the organization until generating internal complications among its members, where many are continuously managed to these guidelines without generating significant changes in public organizations.

Keywords: Public organization; private organization; theory of organization; public administration; public manager; private manager; state.

Resumo O presente trabalho baseia-se nas opiniões expressas pelos autores, sobre a cultura organizacional em uma organização pública e, o que pode afetar os propósitos e objetivos propostos no planejamento dos objetivos que o gestor público conduz dentro da administração pública. A partir dessa premissa, realiza-se a presente análise na qual se chega a uma conclusão desses preceitos, detectando que o poder e a obediência estão arraigados e regem esse tipo de organização, muitas vezes confundidos como valores éticos, que não levam a atingir os objetivos propostos para a satisfação das necessidades dos cidadãos, nos preceitos costumes que está a lidar-se de aprisioná-los tempo na organização para gerar complicações internas entre seus membros constituintes, onde muitos são tratados continuamente essas diretrizes sem gerar mudanças significativas nas organizações públicas.

Palavras Clave: organização pública; cultura organizacional; administração pública; gestor público; estado.

Introducción

Las organizaciones cuentan con algunos mecanismos que se presentan de manera consciente o inconsciente, por medio de los cuales pretenden que aquellos miembros que ingresen a la organización incorporen a la cultura dominante y a la ideología dentro de ellas. No obstante, es un proceso en el que se socializa y dista entre amplitud e intensidad, en atención a la clase de organización que realice el análisis, como es el caso de los cursos de capacitación, ritos de la organización y los procesos de inducción Isuani (2012).

Por lo consiguiente, siguiendo a North (1993) en la parte occidental del mundo se considera que los derechos de propiedad y las leyes formales rigen la vida y la economía. Es así, que en las economías que se presentan con mayor desarrollo las normas formales integran la parte más importante del conjunto de restricciones, aunque en pequeña proporción la estructura que rige las relaciones sociales internas con la familia y las externas y negociables, están conformadas por normas de comportamiento y códigos de conducta.

La interacción que se ha dado por generación en la organización muestra una estructura que tiene una jerarquía de autoridad y, la división del trabajo en el momento que se está desarrollando y cumpliendo sus funciones, a partir de la designación para cada función del personal establecido,

Hall (1983) indica que la idea del grupo corporativo en otro criterio sobre las organizaciones, de aquella interacción que se produce de manera asociativa al grupo corporativo, se pasa a señalar que las organizaciones llevan a cabo actividades con propósito específico de manera continua y trascienden la vida de sus miembros con metas trazadas, que son creadas para desarrollar un objetivo con la presencia de actividades que se desplazan en las organizaciones y que están diseñadas para la obtención y logro de los objetivos planteados, dando importancia a la cultura organizacional que siguen los integrantes.

Por lo tanto, lo que se pretende realizar en este trabajo es un análisis documental cualitativo, acerca de las investigaciones realizadas sobre la cultura organizacional de forma principal en las organizaciones públicas, que a lo posterior conduzcan a generar conclusiones, que permitan contribuir con análisis del empoderamiento que ha existido de la cultura organizacional con mayor relevancia en las organizaciones del Estado.

Cultura organizacional y la relación con la administración pública

Se conoce que: “La Administración Pública es un tipo específico y diferenciado de organización que presenta una complejidad no alcanzada por ninguna organización del ámbito privado (...)” (Núñez, 2012:272). Por lo consiguiente, a la administración pública se la relaciona con el poder público y la naturaleza del Estado para la obtención de sus objetivos y las actividades de las personas, siguiendo a Pegaza (1986) los fundamentos y mecanismos que realiza el gobierno para su ejecución y, la actuación del Estado en el desenvolvimiento diario del poder público.

Por lo tanto, las expectativas que generan los órganos de la administración pública, se organizan mediante los mecanismos de la jerarquía, Pichardo (1986) indica que la aplicación de los sistemas orgánicos en la designación de las diversas funciones del poder público, muchas veces se ve fragmentado en el orgánico de la competencia, es decir en esta función se gobierna y se administra el poder público.

Simón (1982), en una organización pública la distribución se presenta centralizada llegando a convertirse en una organización de poder, como resultado de la concentración en los sistemas centralizados, con el dominio en un solo lugar de la organización, es así, que la centralización está relacionada con el tamaño, el medio ambiente y la tecnología dentro de la organización. Sin

embargo, la centralización presenta contradicciones para los individuos, las organizaciones a veces cambian muy lentamente y en otras de forma dramática siempre que se vayan dando estos cambios se torna una nueva estructura que sirve de pedestal para las acciones de la organización.

Por lo consiguiente, para Hall (1996) la estructura organizacional desempeña tres básicas funciones, la primera (produce resultados y alcanza objetivos organizacionales) la segunda (las estructuras están delineadas para disminuir y la influencia de las diferencias individuales en la organización), las estructuras garantizan que los individuos se acoplen a las exigencias de la organización y no lo inverso) la tercera función (el medio en que se ejerce el poder) son las estructuras que determinan las posiciones de poder, en el que se toman las decisiones y el flujo de información que se requieren para tomar la mejor decisión.

Oszlak (2008), muestra que la coordinación está relacionada con la autoridad en el ejercicio del poder dentro de la organización burocrática y así se puede apreciar la jerarquía en los roles en los medios de control y en la ejecución de las decisiones atribuibles, detallando que en una estructura organizacional correspondiente a una agencia gubernamental se enfoca hacia la misión y los objetivos que van a servir para la guía de las diversas actividades que se desarrollan en la organización, y lo que a cada empleado le corresponde realizar va ligada al comportamiento del personal en el que se detecta la posición que ocupan en la estructura organizacional, y el cambio de los objetivos dentro del comportamiento como resultado modificaran las reglas y la redundancia llevara a modificar las estructuras del comportamiento.

Así mismo, las organizaciones que conforman el nivel público no solo son estructuras integradas por recursos humanos y tecnología, también a la vez son entidades sociales que muestran sus propios empoderamientos, a partir de las políticas públicas establecidas por el gobierno, presentan sus propias ideologías, valores e integración cultural. Es así, que en las entidades públicas es importante el manejo de un ámbito político cultural que se desarrolla y fortalece dentro de las organizaciones del Estado (Morejón, 2016).

Características de la cultura organizacional

Se puede señalar que la cultura tiene aspectos característicos dentro de una organización, Robbins y Judge (2009) establece diferencias entre una organización y las demás, empezando desde el poder que transmitir un sentido de identidad a todos los miembros de la organización y, la facilidad de generar compromiso con algo más grande en el interés individual, asimismo, con el mejoramiento en la estabilidad del sistema social y hace referencia a su función hasta el mecanismo de generar el control en los comportamientos de los empleados.

Por lo consiguiente, Soria y López (2008) muestran que la conducta de los individuos en gran parte se basa en sus experiencias propias, debido a las normas que la sociedad edifica para permitir una adecuada convivencia y equitativa entre sus miembros integrantes, siendo estas impuestas por el Estado, por medio de las leyes y las sanciones correspondientes y por las normas de carácter moral y ético, que le van a permitir al hombre el desarrollo de sus habilidades.

Sin embargo, Luna y Pezo (2007) define a la cultura organizacional como una importante variable importante que se relaciona con el comportamiento organizacional, la que muestra la configuración de la conducta experimentada con los resultados de la conducta presentada, es así, que elementos se transmiten y comparten hacia los miembros de una sociedad. De tal forma, permite que los impulsos de los actores (creencias, necesidades, reglas, símbolos, valores, entre otros aspectos) sean el resultado de un comportamiento organizacional a mayor escala.

Por lo consiguiente, las organizaciones públicas no escogen el ámbito de su actuación, sino que les viene definido estatutariamente del Estado a diferencia de las organizaciones privadas, las instituciones que las conforman presentan algunos privilegios y posibilidades coercitivas que no son usuales en el sector privado, siguiendo a Ramió (2009) en la gestión pública el desarrollo de las actividades presentan mayor complejidad que el sector privado, en el que se muestra la necesidad de negociación para la consecución de los objetivos, en la organización pública es más ambigua y plural en la obtención de estos aspectos que están relacionados con la cultura organizacional desde el comportamiento individual y el adaptado en la organización.

Por ende, la organización pública no muestra en su totalidad aspectos que conduzcan a una mayor eficiencia de la gestión, debido a que esas consideraciones son básicamente externas de las políticas públicas, todo ello conlleva a la dificultad de delegar o descentralizar las tareas gubernamentales, Ramio (2010) señala que hay una conjunción que resulta del tipo de objetivos a

conseguir en los diversos servicios que presta la gestión pública, que se hace difícil la división de los destinatarios en las diferentes actividades públicas que están sometidos a cumplir con mayor transparencia ante los ciudadanos.

La organización debe diseñar estructuras y modelos diferenciados que se relacionen con los principios burocráticos, donde las estructuras dominantes de las organizacionales acrecenté el centralismo, la división del trabajo y tomando en consideración la importancia de distinguir las tareas operativas en la organización, para Rivas (2009) esa contribución de filtrar la forma de diseñar las estructuras en la organización pública, con el fin de mantener los principios de la administración científica del ámbito privado contribuye a la eficiencia de las organizaciones.

Contexto de la cultura organizacional en las organizaciones públicas

La cultura organizacional con lleva a interrogantes en la organización que es oportuno resolver, uno de ellos es ¿Cuál es la finalidad de definir valores? Martha Alles (2008) argumenta diciendo que la organización debe empezar por conocer la cultura que rige, con la finalidad de analizarla y a lo posterior determinar ¿Cuál es la cultura que rige en la organización pública? con el objetivo de que conduzca a fomentar el valor de la (obediencia) considerado como un valor importante el (*empowerment*) en la organización del Estado, trayendo esta característica de la empresa privada a la pública.

En lo concerniente a la administración pública que está integrada por organizaciones del Estado, le corresponden generar la satisfacción de los intereses de sus respectivas colectividades, contando desde la integración de forma independiente hasta las agencias, organismos autónomos, y los departamentos centrales, Ramio (1993) destaca que independientemente del tipo de organización, la misma está conformada por un conjunto de integrantes que se entrelazan, con esto el análisis organizativo tiene su principal objeto: que las organizaciones deben de cumplir las funciones para lo que fueron creadas, resolviendo aquellos desacuerdos que se puedan presentar y así, trabajando para evidenciar las fortalezas y debilidades que puede mostrar, con la finalidad de que si el caso lo amerita acrecentar las fortalezas y disminuir las debilidades que puede presentar la organización.

Por tal razón se debe enfocar de diferente manera la coordinación en las organizaciones indistintamente si es pública o privada. Sterling (2007) enfoca el pensamiento administrativo

hacia crear técnicas el manejo de los diversos recursos (financieros, tecnológicos y humanos) y relacionarlos con las variables exógenas y endógenas que pueden presentarse y la parte legal entre otras, con la finalidad de fomentar el desenvolvimiento en la organización pública con los integrantes en el desempeño de los comportamientos y por ende la cultura organizacional.

Por lo consiguiente, otro aspecto fundamental es la cultura organizacional que se debe de generar en el sector público es generar un precepto de trabajo fundamentado en la prestación de un servicio adecuado y necesario para el bienestar de los ciudadanos, siguiendo a (Florez et al. 2014) se pretende que la responsabilidad que tengan las organizaciones del sector público se sigan impulsando las mejores prácticas, con la propósito de alcanzar el objetivo primordial para lo que fue creada la organización pública, con el desarrollo de nuevas pautas que beneficien a los ciudadanos usuarios de bienes y servicios del sector público.

Sin embargo, para muchos gestores públicos una administración pública cualquiera que sea, es importante un holding de organizaciones, Ramió (2015) muestra que es oportuno enfatizar que las organizaciones públicas ahora se direccionan a las pautas de la NGP (Nueva Gestión Pública) sosteniéndose que se deben aplicar reformas para el sector público, que en ciertos países ya están siendo avizorados, que para resolver los problemas organizativos en primera instancia se debe de pasar a solucionar los problemas institucionales y así alcanzar una excelente gestión pública.

Es así, que los objetivos organizativos presentan una configuración jerárquica al cumpliendo de los objetivos expuestos desde el nivel superior hasta el inferior Guiot (1985), observa que este proceso aunque hayan pasado varias décadas sirve como guía para seguir ciertas concordancias que se en el análisis de las investigaciones, asimismo, todo objetivo requiere un detalle de actividades donde su realización parte según el nivel jerárquico que presente en la organización, teniendo en consideración las expectativas que se puedan presentar en cada nivel organizacional.

Sin embargo, los integrantes de la organización, aunque son interdependientes ocupan diversas posiciones que presentan a partir de sus propias expectativas, valores y, el control que se realiza solo es parcial a la actividad del nivel que se encuentren como resultado. Por lo tanto, según Guiot pueden tratar de imponer los objetivos que crean convenientes dejando de lado aquellos que consideran arraigadas dependiendo de las diferentes dimensiones de la organización y del

desarrollo de la cultura dentro de la organización y, muchas veces puede que no les permitan realizar sus propios proyectos, todo esto puede generar conflictos dentro de la organización y, luego para solucionarlos dependerá de la destreza, habilidad, manejo, experiencia y estrategias que empleen los actores involucrados para el desarrollo de la organización.

Por tal razón, las organizaciones están constituidas como instrumentos racionales para conseguir las metas y, satisfacer las necesidades a través de la producción de bienes y servicios para la obtención del bien común, aplicando las prácticas organizacionales y alcanzando los objetivos institucionales, que de tal forma lleguen a ser utilizados por los *stakeholders*, siguiendo a Sanabria (2015) se toma de referencia para comprender el comportamiento enraizado en la cultura organizacional, en el cumplimiento de los objetivos trazados dentro de la organización y por ende en la teoría de la organización.

Conclusiones

Después de revisar y analizar las investigaciones de autores de la temática, se procede a concluir que la cultura organizacional dentro del desarrollo de las actividades en las organizaciones del Estado, están enraizadas al poder que genera la administración pública, así mismo, la obediencia es el valor que rige en este tipo de organizaciones, debido a que el gobierno tiene sus propias ideologías y valores.

Por lo consiguiente las organizaciones públicas dependen del establecimiento de las políticas públicas que administran y que generan alcances para la obtención de los objetivos propuestos, tomando en consideración la satisfacción de las necesidades y la solución de los problemas de la ciudadanía. Por ende, se debe de tener presente a la “obediencia” y el “poder” dentro de las organizaciones del Estado, para fomentar un cambio que beneficie a los integrantes de la organización, desde los comportamientos individuales hasta los comportamientos grupales, todo esto debe de ser tratado por el gerente público.

De tal manera, se necesita la utilización de aspectos relevantes de la función privada, como el *empowerment* de las actividades dentro de la organización hacia los grupos de interés, para así generar nuevos horizontes que desarrollen cambios productivos dentro de la organización.

Sin embargo, es oportuno mencionar que ya en la actualidad las organizaciones del Estado están desarrollando sus actividades con la Nueva Gestión Pública, que se caracteriza por utilizar técnicas de la gestión privada para la gestión pública estatal, muchas veces la cultura organizacional no se la toma en cuenta para el cumplimiento de metas dentro de la organización pública, por que pasa desapercibida por secuencias del desempeño de grupos que han venido arrastrando ciertos preceptos como costumbres arraizadas que no benefician a la organización. No obstante, se presenta envuelta en una situación caótica de obediencia y poder de preceptos, que se ven como valores dentro de la organización, debiendo todo esto ser tratado por el gerente público y, considerado en el desarrollo de las políticas públicas estatales.

Por lo consiguiente, se debe de pensar en el mejoramiento significativo de valores éticos que conduzcan a cambiar aspectos no favorables de la cultura organizacional, empezando desde los integrantes de la organización hasta los funcionarios de alta jerarquía, con la finalidad de encaminar valores necesarios en el desarrollo de los miembros de la organización, para el cumplimiento de los objetivos trazados como metas en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, con un ambiente favorable de genere cambios necesarios que orienten a mejoras significativas en la organización.

Por lo tanto, se considera que se deben de seguir realizando trabajos enmarcados en la cultura organizacional de las organizaciones públicas estatales, desde el nivel ejecutivo hasta los diversos niveles jerárquicos, considerando a las empresas estatales que las integran, para que se produzcan nuevos resultados que ayuden a la comprensión real del empoderamiento de la obediencia y el poder, dando valores éticos significativos que conduzcan a producir mejores resultados a los diversos integrantes de las organizaciones, derribando aspectos no necesarios que se muestran como barreras únicas de costumbres y, que en ciertas ocasiones no permiten que surja una nueva visión de la organización.

Referencias Bibliográficas

Alles, Martha (2008). Comportamiento organizacional. Buenos Aires. Granica S.A. ediciones

Florez, J. y Otros. (2014) "Innovación y Emprendimiento" Innovar, 24 (51), pp.79-97.

Guiot, J. (1985). Organizaciones Sociales y Comportamientos. España. Editorial Herder.

- Hall, R. (1983). Organizaciones Estructura y Proceso. España. Editorial Dossat, S. A.
- Hall, R. (1996). Organizaciones Estructuras, Procesos y Resultados. México. Editorial Prentice Hall.
- Isuani, F. (2012). Regulación y autonomía en las organizaciones. España. Editorial Académica Española.
- Luna, R y Pezo. (2010). Cultura de la innovación y la gestión tecnológica para el desarrollo de los pueblos. Edición del convenio Andrés Bello. Colombia.
- Morejón, M. (2016). “La teoría organizacional: análisis de su enfoque en una administración pública y su diferencia en una administración privada” Revista Enfoques. 14 (25) pp. 127-143.
- North, D. (1993) Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. México.
- Núñez, A. (2012). El Nuevo Directivo Público Claves de Liderazgo para la Gestión Pública. España. Editorial EUNSA. p. 27.
- Oszlak, O. (2006). “Burocracia Estatal” .Reflexión y Análisis Político, 11 (11), pp. 2-13
- Pichardo, I. (1986). Introducción a la Nueva Administración Pública. México. Editorial INS.
- Ramio, C. (1993). “Teoría de la Organización y Administración Pública”. Disponible en <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/tecnologiasdelaadministracion/files/2012/08/U1-Carles-Ramio-Teoria-de-la-Organizacion.pdf>. (Consultado 18/11/2016).
- Ramió, C. (2010). Teoría de la organización y Administración Pública. España. Editorial Tecno.
- Rivas, L. (2009). “Evolución de la teoría de la organización”. Universidad & Empresa, 17 (11), pp.11-32
- Robbins, S y Judge T. (2009). Comportamiento organizacional. México, ediciones Pearson educación de México S.A.

Sanabria, M. (2015). “Objetivos organizacionales”. *Investigación y Reflexión*, 23 (1), pp. 209-234.

Soria, R y López, C. (2008). *Organizaciones y políticas públicas: una mirada desde el noroeste*. México, ediciones Pearson educación de México S.A.

Sterling, F. (2007). “De las principales técnicas y enfoques en administración: un recorrido evolutivo desde la sociedad industrial a la sociedad de la información”. *Ciencia y Sociedad*, 32 (1), pp.21-46.