

EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL COMO ESTRATEGIA PARA LA MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ROLANDO BOLAÑOS GARITA

Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), Costa Rica

rbolanos04@cpcecr.com

RESUMEN

Dentro de la gama de tendencias administrativas con que cuentan las instituciones públicas para concretar procesos de cambio y modernización, se encuentra el Desarrollo Organizacional, el cual puede concebirse como aquel de mayor integridad para poder lograr una organización o reorganización administrativa, revestida de participación, coherencia y apego a la normativa vigente, teniendo muy en claro que el contexto en que se desarrollan dichas instituciones difiere exponencialmente de aquel en que se desenvuelven las empresas privadas. El objetivo será presentar las características que hacen del Desarrollo Organizacional una opción técnica acertada para lograr un mejoramiento tangible en la Administración Pública, en comparación con otras que no comulgan con nuestra realidad jurídico-administrativa.

PALABRAS CLAVE: DESARROLLO ORGANIZACIONAL, POLÍTICAS PÚBLICAS, CULTURA ORGANIZACIONAL.

ABSTRACT

Within the range of administrative tendencies that public institutions have to realize processes of change and modernization, we find the Organizational Development, which we conceive as that of as integral to achieving organizational or administrative reorganization, covered with participation, coherence and adherence to current regulations, taking it very clear that the context in which they develop these institutions differs exponentially from that in which private enterprises operate. The aim will be to present the features that make the Organizational

Development a technical choice to achieve successful tangible improvement in public administration, compared with others that do not share with our legal-administrative reality.

KEYWORDS: ORGANIZATION DEVELOPMENT, PUBLIC POLICIES, ORGANIZATIONAL CULTURE.

INTRODUCCIÓN

El Desarrollo Organizacional (en adelante DO), es una herramienta administrativa que se considera no ha sido abordada y potenciada de manera que pueda ser efectivamente empleada en la Administración Pública en Costa Rica; de hecho, en algunas ocasiones en las que se ha implementado en ese campo de acción ha sido duramente criticada por sus efectos derivados¹.

Se presentan los elementos teórico-conceptuales, que se constituyen en una panoplia que permita hacer un mejor uso de la herramienta de referencia, tanto por jefes públicos como por el personal técnico que los apoya en sus respectivas instituciones, a fin de materializar el mejor desempeño del Aparato Estatal.

En línea con lo anterior, resulta indefectible realizar la siguiente pregunta: ¿Cuál es la importancia

1. En este sentido, pueden verse los artículos: "Reestructuración en Ministerio de Salud provoca efervescencia" y "Jefaturas del Ministerio de Salud defienden reorganización", publicados en el Semanario Universidad de la Universidad de Costa Rica y explicitados debidamente en el apartado de Referencias.

de que las instituciones públicas basen su diseño organizacional en adecuados planteamientos técnicos? Hace tiempo las Naciones Unidas indicaron que:

La falta de capacidad administrativa, de dirección y gestión a través de la cual se modifiquen estructuras institucionales, sistemas, procesos y procedimientos, actitudes y comportamiento humano es una de las grandes limitaciones que existen para alcanzar el desarrollo económico y, por eso, como parte de la estrategia de ese crecimiento, debe tomarse en cuenta la necesidad de contar con una Administración Pública que lo permita y que ojalá lo promueva (Jiménez, 1975, p. 79).

Desde tiempo atrás, se ha hecho palpable la necesidad de que las instituciones públicas no sean reconocidas como simples cajas de procesamiento de datos y, por ende, productoras de bienes y servicios buenos o malos, sino que también reconozcan la valía del elemento humano con que cuentan y que en la mayoría de los casos desencadenan conflictos que impiden la mejor operacionalización de adecuadas estrategias de cambio, mejora y modernización pública. Dicha visión integral la plasma Jiménez (1975) al indicar que la Administración Pública es mucho más que las metas de planificación económica, que el presupuesto o la contabilidad, el control, el análisis de procedimientos, medios, relaciones, estructuras organizativas formales o, incluso, el comportamiento o conducta de la burocracia que la compone, así como los procesos decisivos, que también tienen una importancia significativa.

Operacionalización del desarrollo organizacional

La experiencia administrativa del autor en la Administración Pública, permite afirmar que por naturaleza el ser humano se resiste al cambio y que la comodidad y seguridad que brinda la costumbre y

la rutina lo aleja de momentos de angustia y estrés. Esta comodidad y seguridad aumentan exponencialmente en la Administración Pública con motivo de la estabilidad laboral de que gozan sus funcionarios por mandato legal y por la desidia que muestran los jefes por concretar adecuados procedimientos administrativos sancionatorios, para así separar a los funcionarios que no muestran un adecuado nivel de rendimiento y(o) incurrir en actos ilegales o corruptos. Esto se sustenta con bases empíricas; verbigracia, la experiencia de más de casi quince años del autor en la "cosa pública".

En las ocasiones en que se determina la necesidad de un cambio en el Aparato Estatal o en alguna de sus instituciones, surgen las fuerzas de tensión que se oponen a este cambio. Las instituciones públicas, por ser parte de un sistema político-administrativo, se ven afectadas por elementos endógenos y exógenos, por lo que podría decirse que su principal razón de cambio debería ser la adaptación o modernización de sus elementos (estructura, perfil de recurso humano, tecnología empleada, entre otros), conforme con las necesidades sociales establecidas por la población. No obstante, los cambios o modernizaciones organizacionales en la generalidad no son sencillos y se argumenta incluso que las instituciones públicas únicamente buscan el cambio con motivo de las crisis. Esto podría deberse a numerosas razones ajenas a la búsqueda de su modernización con base en un estudio anticipado, planeado y administrado, que más que generar tensión en la organización, le brinde oportunidades de mejora.

Leemans (1977), señala otros elementos que ostentan las instituciones públicas que las hacen resistentes al cambio:

- a) La organización gubernamental y sus subunidades mayores se encuentran frecuentemente en posiciones monopolísticas.
- b) El reclutamiento y el sistema de promoción de personal frecuentemente impiden las iniciativas de innovación.

- c) Las reformas administrativas frecuentemente tienen dimensiones políticas a la vez que burocráticas, lo que tiende a generar problemas en ambas áreas.
- d) La maquinaria gubernamental es amplia y compleja.
- e) Las estructuras y procesos de la maquinaria gubernamental se apoyan en constituciones, así como en muchas leyes y en redes complejas y detalladas de reglas y reglamentos.
- f) Los cambios propios del proceso democrático en la toma de decisiones públicas que requieren de consultas con diversos grupos, organizaciones y autoridades, han complicado más aún los procesos de reforma y frecuentemente han diferido o impedido acciones de reforma (Leemans, 1977, p. 23-24).

De dicho planteamiento se infiere nuevamente que lo ideal sería que las mismas lograran una evolución administrada articulada; en otras palabras, el cambio organizacional debe ser planeado, organizado, dirigido, controlado y evaluado, argumento que aumenta significativamente cuando se recuerda que dicha administración del cambio se enfoca tanto en los recursos técnicos y financieros, como en los recursos humanos. Parafraseando al propio Leemans (1977) en cuanto a las reformas administrativas, se puede indicar muy acertadamente que el éxito o fracaso de las acciones de reforma dependen básicamente de la estructura de influencia y de poder de la organización, y de la influencia y poder de las personas y los grupos que apoyan o se oponen a la reorganización.

Sería ilusorio concebir que las reformas administrativas y sus consiguientes cambios organizacionales son factibles a partir única y exclusivamente de transformaciones legales y(o) de representación gráfica de estructuras (organigramas), desatendiendo elementos motivacionales y de acompañamiento al recurso humano en ge-

neral (inducción, capacitación, reasignaciones de puestos, entre otros), ya que por razones obvias es dicho recurso el que hará factible la reforma; muy por el contrario, en nuestro país la tónica generalizada ha sido concebir las reformas administrativas sin el debido acompañamiento para con el personal institucional.

Igualmente, un movimiento de reforma administrativa, según necesidades de mejora en la prestación de bienes y servicios públicos, debe ser un objetivo que emane del máximo nivel político, sin perder de vista la responsabilidad de las instancias técnicas conformadas por funcionarios profesionales de carrera, quienes cuentan con el conocimiento técnico y legal para hacerla posible.

A lo largo del tiempo, y conforme con el impacto negativo que las reorganizaciones administrativas han generado para con los funcionarios públicos, según las potestades legales que ostentan los jerarcas públicos y que fueron planteadas por Bolaños (2010) el solo hecho de escuchar ese término es motivo de alteración, sentimientos encontrados, reticencia, tensión y nerviosismo; este aspecto emocional que reviste a cualquier funcionario hace que este se preocupe por la eventual posibilidad de perder su trabajo o los beneficios laborales. El cambio y modernización institucional en cualquier engranaje público es perenne y existe enorme responsabilidad por parte de los jerarcas públicos de carrera o de turno, para abordarlo técnicamente. Por ende, concretar adecuadas estrategias de comunicación, acompañamiento en la operacionalización del cambio o modernización y posterior evaluación de su impacto institucional son elementos propios del llamado *Desarrollo Organizacional*.

Previo a desarrollar más profusamente dicho concepto, es importante aclarar que este no es un fin en sí mismo, sino un instrumento capaz de orientar a las organizaciones hacia el cambio y la modernización administrativa. El ser humano, y por ende la mayoría de funcionarios, son por naturaleza sensibles o adversos al cambio, sobre todo

cuando se genera a través de imposiciones o falsos basamentos, por lo que el DO viene a ser una herramienta de mayor eficiencia, eficacia y tecnicidad, capaz de amalgamar elementos formales e informales, lo que la hace ideal para nuestras instituciones públicas.

El cambio para la mejora organizacional debe materializarse a través de adecuadas estrategias de abordaje, dentro de las cuales se logren explorar los sentimientos, creencias y reacciones que generará o podrá generar la reforma administrativa, puesto que la importancia de que todos los funcionarios se comprometan con los objetivos que esta persigue es indispensable. Dicho argumento lo ha externado apropiadamente Argyris (1976) al señalar:

El cambio se obtendrá lentamente, como un resultado de que en las conferencias sobre resolución de problemas o toma de decisiones se permite que los miembros –así como sus superiores, pares y subordinados– confronten los nuevos valores mediante el control y la rectificación constantes de todos los movimientos, y a través de reacciones periódicas de frustración, cólera y retraimiento frente a las dificultades implícitas (p. 125).

Así el DO es concebido según Gerardo De la Sierra (1973) como:

...un esfuerzo para adaptar a las Instituciones a los cambios ecológicos, y para establecer el equilibrio y la armonía entre la estructura formal, los medios técnicos y los recursos humanos que actúan en las propias Organizaciones.

El Desarrollo Organizacional entraña un cambio en la cultura de las Organizaciones –conjunto de valores aprendidos y compartidos sobre las pautas que regulan el comportamiento de sus integrantes –. Implica la sustitución de una cultura que evade el examen objetivo de los procesos sociales (sobre todo en las áreas de planeación, comunicación y

toma de decisiones), por otra cultura más auténtica y dinámica, que se avoque sistemáticamente y con optimismo al análisis de estos procesos, sembrando así semillas del mejoramiento y de la autorrenovación (p. 48).

Analizando la siguiente definición podemos entender de mejor manera por qué muchas de las llamadas “reorganizaciones administrativas” integrales o parciales no finalizan apropiadamente, siendo que se incumple uno de sus objetivos más claros: *el convencimiento de todos los funcionarios por lograr un arraigo para con la modernización institucional*, por lo que al planificar y formular reorganizaciones administrativas, estas van más allá de un simple rediseño estructural (organigrama) y más bien comprenden todo un cambio de paradigma organizacional en cuanto a la forma en que la institución concibe y operacionaliza sus objetivos y funciones establecidas por ley, reformulando a través de una adecuada estrategia su Misión, Visión, Objetivos y Valores, debiendo sin miramientos utilizarse estrategias holísticas que incorporen todos los elementos que conforman la organización. De lo contrario, la institución se expondría a resistencias individuales y(o) grupales que echarían por tierra cualquier técnica administrativa por más planificada y comprobada que parezca, esto a través de comportamientos como: rotación de personal, ausentismo, insatisfacción, sabotaje al cambio, entre muchos otros.

Así, el DO comprende los siguientes elementos comunes en toda institución pública o privada:

- I. Clima y Cultura Organizacional.
- II. Diseño Organizacional.
- III. Sistemas e Instrumentos operativos (Tecnologías de Información y Comunicación) o administrativos (Normas y Reglamentos).
- IV. Competencias del Capital Humano.
- V. Control Estratégico del Nivel Gerencial.

Dicho abordaje del cambio es un serio e importante proceso de Planificación Estratégica que conlleva primeramente un auto-análisis organizacional que arroje luz sobre los posibles escenarios con que nos toparemos durante el proceso y, sobre todo, de aquellos elementos endógenos y exógenos que inciden positiva y negativamente en la institución y, por correlato, en la concreción exitosa de dicho cambio.

Se concibe la *Planificación Estratégica* en ocasión del DO, como aquella herramienta que permite a las organizaciones públicas una posición futura que logre bajo principios de eficiencia, eficacia, economía, razonabilidad y ética, el cumplimiento del interés público propuesto, valorando la Misión (¿qué soy?), para alcanzar la Visión (¿qué quiero llegar a ser?) a través de un adecuado análisis técnico como lo puede ser el FODAR (Fortalezas, Oportunidades, debilidades, amenazas y riesgo) explicitado infra y, además, concretando el establecimiento de Objetivos Estratégicos (¿qué tengo que hacer?), así como los Valores, Políticas y Estrategias para lograr estos últimos.

Por su parte, Lagos (1994) hace un recuento de las metodologías y técnicas de las ciencias conductuales y de gerencia que son plausibles para el DO, visualizando algunas como: reestructuración organizacional, diseño de procedimientos administrativos y sistemas de información, mapeo político, círculos de calidad, gerencia de calidad total, FODA, entre muchos otros.

Dada la copiosa literatura administrativa que existe sobre la mayoría de los elementos enunciados anteriormente, únicamente y por su particularidad, nos detendremos a presentar la definición de políticas y del FODAR.

Dentro de las políticas reconocemos, según nuestra acepción, dos niveles: a) Políticas Públicas y, b) Políticas Institucionales.

Políticas Públicas se refieren a lo que los funcionarios con suficiente autoridad política y(o) administrativa deciden y hacen en realidad. Engloban

tanto las intenciones del Gobierno, como las acciones que dan continuidad a estas. Lo anterior en el marco de una estrategia macro como lo es el Plan Nacional de Desarrollo. Las políticas y programas gubernamentales remiten a ciertos valores, instrumentos, medios de intervención y a resultados de impacto esperado para con los administrados, como consecuencia de la acción administrativa. Estas son compromisos y, por ende, son obligatorias.

Políticas Institucionales se refieren a lo que los jerarcas y el nivel gerencial institucional establecen como medio de orientación en el camino hacia la consecución de los Objetivos Estratégicos siempre en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y son, a su vez, lineamientos o reglas para reforzar las actividades administrativas a efecto de alcanzar los objetivos enunciados. Estas son compromisos y, por ende, son obligatorias.

Previo a continuar debe clarificarse que las políticas constituyen en sí un lineamiento, y que el sentido que damos a este último con base en nuestro criterio analítico y en nuestra experiencia profesional es: "trazar una línea para llegar a un punto específico", lo que en el plano administrativo se traduce como: "determinar el medio de acción para concretar una meta u objetivo organizacional".

En esta misma línea se analiza lo interpretado por la Procuraduría General de la República en cuanto a la Directriz en su Opinión Jurídica OJ-043-1999, señalando el Órgano Superior Consultivo de la Administración Pública que: "consiste, precisamente, en un acto general, cuyo contenido es un conjunto de instrucciones o normas generales para el cumplimiento de fines públicos" (p. 2).

Según lo anterior, bien es posible argumentar que toda directriz es en sí un lineamiento, por cuanto ambos responden al principio de Dirección establecido para la Administración. Igualmente, ambos pueden emitirse para clarificar los mecanismos de acción del cómo los entes administrativos supeditados deberán actuar en conformidad con

el establecimiento de las políticas emitidas por el ente administrativo superior.

En cuanto al análisis de Factores Externos interrelacionados con el DO, este debe comprender, entre otros y según se ajuste a cada caso particular, los siguientes factores: tipo y ubicación de usuarios o beneficiarios, normativa técnica y legal vigente, Políticas Gubernamentales (económicas, de coordinación inter-estatal, entre otros), Plan Nacional de Desarrollo, sindicatos, infraestructura vial, ferroviaria, aeroportuaria y marítima, fuentes de instrucción técnica o universitaria y proveedores, entre otros.

En cuanto a los Factores Internos, se pueden abarcar: procesos internos, capacidad presupuestaria, de capital humano y recursos técnicos, estructura organizacional, entre otros.

La valoración de dichos factores permite utilizar el conocido análisis FODA, el cual se presenta aquí adaptado a la realidad político-administrativa costarricense, incorporándole un quinto criterio evaluador: *Riesgo*, concatenándose así una estrategia de abordaje para el cambio organizacional, la cual conviva plenamente con el Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI) establecido en la Ley General de Control Interno 8292 y en las Directrices Generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del *Riesgo* Institucional (SEVRI) D-3-2005-CO-DFOE de la Contraloría General, con motivo de que los Riesgos mismos deben ser abordados, administrados, evaluados y reducidos por toda institución pública, en razón que pueden convertirse en un serio obstáculo para la consecución de los objetivos institucionales. Por lo anterior, resulta lógico que las instituciones valoren aquellos riesgos que inciden en la consecución de sus objetivos y(o) metas, para tomar las acciones preventivas que los reduzcan de acuerdo con sus recursos disponibles.

El marco conceptual que brindamos del FODAR a partir de nuestro criterio analítico, investigativo, académico y de experiencia profesional es el siguiente:

Fortalezas: capacidades especiales con que cuenta la institución, que la hacen estar en una posición privilegiada. Dentro de estas bien pueden presentarse los siguientes: recursos con que se cuentan, capacidades y habilidades del capital humano, clima organizacional, entre otros.

Oportunidades: factores que nos resultan positivos, favorables, explotables que se ubican en nuestro entorno organizacional y nos sitúan en una situación ventajosa en comparación con nuestra competencia (el caso del ICE, INS, Bancos, entre otros), o bien para mejorar nuestro servicio público (Misión, Visión), aspecto que sería más difícil de lograr en el caso de no contar con tales oportunidades.

Debilidades: factores que provocan una posición desventajosa frente a terceros o hacia la mejora en nuestro servicio público; en este aspecto encajan: recursos de los que se carece, capacidades y habilidades con que no cuenta nuestro capital humano, entre otros.

Amenazas: situaciones que provienen de nuestro entorno y que pueden llegar a atentar contra la subsistencia de nuestra organización.

Riesgos: se entiende como la probabilidad de que un evento originado por circunstancias internas o externas, afecte negativamente la capacidad institucional para alcanzar los objetivos institucionales, sea por el quebranto de los principios de legalidad, de gestión financiera² y (o) seguridad. Es esta probabilidad, expresada en términos porcentuales o cualitativos, la que no permite tener la seguridad suficiente de que tales afectaciones vayan o no a materializarse.

2. Artículo 5 inciso b) de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131: "Principio de gestión financiera. La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley."

La diferencia ostensible de los Riesgos para con los otros elementos está en la posibilidad de ocurrencia, lo que lleva a la pregunta ¿Qué riesgos podrían materializarse e impedir el logro de los objetivos? En cambio, las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas no son posibles, ya están ahí, por lo que el esfuerzo predictivo y analítico del ambiente organizacional es más demandante, pero a la vez más holístico, transparente, coherente y racional.

Para mejor ubicación del lector, se procede a desarrollar técnicamente un elemento formal y otro informal, que juegan un papel preponderante en la consecución de un proceso de Desarrollo Organizacional.

La estructura ocupacional

La *Estructura* es un factor sumamente importante para el cambio institucional planificado, dirigido y controlado, por cuanto una vez planteada o replanteada la Estructura Orgánica, o sea la manera en que la institución ha valorado y decidido segmentar sus funciones a través de unidades administrativas, es indispensable que tales unidades cuenten con el recurso humano necesario según criterios de cantidad y calidad. En cuanto a la última, se refiere al tipo de clases y cargos ocupacionales (Estructura Ocupacional) que podrán soportar dicha estructura orgánica y sobre todo operacionalizar su Misión, Visión, Objetivos, Planes, Programas y Proyectos.

Para mejor orientación, en el Glosario de términos utilizados en el proceso de análisis ocupacional emitido por la Dirección General del Servicio Civil, se detalla que la Estructura Ocupacional es la: "jerarquización de los puestos que posee una organización o unidad de esta, basada en la naturaleza del trabajo, niveles de complejidad, responsabilidad, requisitos, y condiciones organizacionales entre otros factores" (2006, p. 12).

Dicha Estructura Ocupacional se especifica y materializa a través de un *Manual Institucional*, el cual

se define según el Manual General de Clasificación de Clases Decreto Ejecutivo 25592-MP de la siguiente forma: "El Manual Descriptivo de Clases de Puestos Específicos de la institución, en el cual se ordenan las diversas operaciones constituyentes de los procesos de trabajo en que participan los diferentes puestos de trabajo de la organización." (1996, p.17)

Es así como debe realizarse un esfuerzo por crearse un escalafón que brinde oportunidades de ascenso (carrera administrativa) y mejora en las condiciones salariales de los funcionarios, con base en sus méritos, todo esto bajo el alero del respeto a la normativa técnica y legal vigente, y de la búsqueda constante de mejora en el ambiente organizacional.

Este escalafón esta dividido por Estratos, término que ha sido definido en el Manual General de Clasificación de Clases como: "la división organizativa ocupacional para fines metodológicos, orientada a enmarcar procesos de trabajo, niveles organizacionales, factores generales de clasificación y clases genéricas" (1996, p.17).

La Cultura Organizacional

La cultura organizacional, a pesar de la gran cantidad de definiciones con que podemos toparnos según las propuestas de autores muy reconocidos, la concebimos según nuestra propia acepción como la serie de creencias, ideas, normas, costumbres, valores, ritos, actitudes y conductas compartidas por los integrantes de una organización e incluye, entre otros, los siguientes aspectos:

- Comportamientos de rutina cuando las personas interactúan con los rituales y ceremonias organizacionales, así como el lenguaje común utilizado.
- Las normas (escritas o no) que comparten los grupos de trabajo de toda la organización.
- Los valores (estratégicos o conductuales) dominantes que mantiene la organización,

por ejemplo la ética, compromiso social, trabajo en equipo, entre otros.

- La filosofía que guía las Políticas de la organización hacia los funcionarios y clientes, usuarios o beneficiarios.

Ninguno de estos componentes representa en forma individual la cultura de la organización. Sin embargo, tomados en conjunto reflejan y dan sentido al concepto de cultura organizacional que existe en diversos niveles. Así Luthans citado por Chiavenato (2007, p.85-86) presenta seis características principales que sustentan y definen la cultura organizacional:

1. *Regularidad en los comportamientos observados*: las interacciones entre los participantes se caracterizan por un lenguaje común, terminologías propias y rituales relacionados con conductas y diferencias.
2. *Normas*: son patrones de comportamiento que comprenden guías sobre la manera de hacer las cosas.
3. *Valores predominantes*: son los valores que principalmente defiende la organización y en donde se espera que los participantes compartan, como calidad del producto, bajo ausentismo, alta eficiencia.
4. *Filosofía*: son políticas que refuerzan las creencias sobre cómo tratar a empleados y clientes.
5. *Reglas*: son lineamientos establecidos relacionados con el comportamiento dentro de la organización. Los nuevos miembros deben aprender esas reglas para poder ser aceptados en el grupo.
6. *Clima organizacional*: es el sentimiento transmitido por el ambiente de trabajo: cómo interactúan los participantes, cómo se tratan las personas unas a otras, cómo se atiende a los clientes, como es la relación con los proveedores, etcétera.

En esta misma sintonía, valga aclarar que incluso ya de por sí la Contraloría General de la República en sus Normas de Control Interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE, incluye la Cultura Organizacional como un factor propio del estilo gerencial y del modelo de toma de decisiones públicas, pudiendo servir esta como un disparador para la ineficiencia e ineficacia organizacional dentro de todo un Sistema de Control Interno, al señalar claramente:

Estilo administrativo (o estilo gerencial)

Modos en que las autoridades superiores dirigen la institución y se comportan en el desempeño de sus labores como superiores jerárquicos, con las limitaciones impuestas por la cultura organizacional y la guía de su filosofía administrativa. (2009, p. 31)

Modelo de toma de decisiones

Toda metodología relativa a los procesos para realizar elecciones que conduzcan a la resolución de situaciones de índole administrativo, sobre los cuales tienen incidencia los valores, las creencias y otros aspectos de la cultura organizacional, así como el ejemplo superior. (2009, p. 32)

Por lo tanto, la Cultura Organizacional propende a entrelazar, intangiblemente, la capacidad de gestión administrativa según el estilo gerencial y las metodologías procedimentales dispuestas, con otros elementos, por ejemplo la aceptación del funcionariado a las estrategias de cambio, modernización y adaptación, así como el respeto y el cumplimiento al Sistema de Control Interno para el Sector Público.

Si el Sistema de Control Interno contribuye a reconocer la Cultura Organizacional como un elemento de necesaria consideración para lograr una mejor conducción de las instituciones pú-

blicas, ya que impacta inexorablemente en las acciones administrativas, se considera entonces que se está en capacidad de fundamentar con mayor propiedad la implementación del DO como un andamiaje teórico-técnico para la modernización y la transformación de las instituciones públicas, al ser que efectivamente el DO no se aleja de la Cultura para lograr el cambio, sino que por el contrario, la reconoce, la respeta y la aborda, para tratar de moldearla y así conseguir un curso de acción del conglomerado institucional hacia la consecución efectiva de la Misión, Visión, Objetivos, Planes, Programas y Proyectos.

Existe una carencia impresionante de cómo los Gerentes Públicos reconocen la necesidad de dar un adecuado abordaje técnico al tema de la Cultura Organizacional, ya que consideran que con solo emitir un Reglamento será suficiente para poder corregir la actuación de sus colaboradores y lograr el mejor cumplimiento de las premisas institucionales, desacreditando o desatendiendo la importancia de incorporar en toda estrategia de cambio organizacional, los aspectos motivacionales propios de cualquier ser humano y que podrán marcar la diferencia entre el logro o fracaso de estas premisas, siendo que estos pueden considerarse asimismo agentes catalizadores del cambio. La principal limitante de los organigramas radica en la imposibilidad de diagramar y, por ende, reflejar las relaciones informales que entre individuos y grupos se producen, mismas que de alguna manera afectan a la institución y que al fin y al cabo son parte de la Cultura Organizacional.

CONCLUSIONES

Los mecanismos para variar la cultura organizacional son muy diversos y por razones obvias podrán diferir entre una institución u otra; así, por ejemplo, los ritos y ceremonias podrán ser claros modeladores de la cultura, ya que si se está acostumbrado a celebrar cumpleaños y dar horas de permiso para que el funcionario agasajado tenga la posibilidad

de pasar más tiempo con su familia, y posteriormente arriba una jefatura que coarta tales costumbres, se sentirá no solo un rechazo a la medida y una desmotivación *in situ*, sino que también empezará a evidenciarse una franja profunda entre los funcionarios y tal jefatura; además de que la empatía tenderá a desaparecer y el anterior compromiso que se tenía con el nivel jerárquico para mejorar el desempeño se desvanecerá.

No se está hablando sobre aspectos meramente teóricos, sino que nuestra experiencia en el campo laboral público permite hacer aseveraciones como la anterior, teniendo claro que el estilo de jefatura es un elemento que ejerce un enorme peso en la modelación de la cultura, mayor razón para recordarlo a todo aquel o aquella que sea parte del engranaje gerencial público y al que le es necesario no solo conocer toda la serie de aspectos motivacionales relacionados con los funcionarios a su cargo, sino promover aquellos que afecten el mejoramiento del *ambiente organizacional*, pudiendo cabalmente hacerlo a través del Desarrollo Organizacional.

No es el objetivo del presente trabajo clarificar cuáles son los modeladores de la Cultura Organizacional en la mayoría de instituciones pertenecientes al Sistema Administrativo Público, pero sí se debe reiterar que es responsabilidad ineludible de todo aquel Gerente Público detectar y analizar todos los elementos modeladores de la cultura propios de la instancia administrativa a la que pertenece, así como buscar y proponer estrategias de desarrollo de estos, y que tal responsabilidad es un apéndice importante de toda una estrategia de cambio y mejora organizacional continua.

La particularidad que ostenta el DO, deviene de la forma en que, al contrario de otras tendencias administrativas, logra amalgamar tanto elementos formales propios de la organización como lo son la estructura organizacional, normas y procedimientos, como elementos no formales, tal y como: cultura organizacional, clima organizacio-

nal, motivaciones, conductas, etc. En otras palabras, las ciencias del comportamiento toman un papel preponderante en la búsqueda del cambio institucional, haciendo a los funcionarios participantes directos de este, sin desdeñar herramientas técnicas como las Políticas Institucionales, las cuales serán, en definitiva, las que guíen el accionar administrativo, por lo que el DO se debe enmarcar indefectiblemente en estas.

Lo anterior nos ha interesado presentarlo, por cuanto somos de la línea de pensamiento de que son los funcionarios el elemento dinamizador del cambio, por lo cual debe tenerse en cuenta que cualquier estrategia de cambio toma su tiempo y, en el caso del DO, este toma más que otras, ya que se tiene como objetivo transformar conductas y no solo simples conocimientos técnicos o normativos. Si el objetivo primigenio fuera el uso de un nuevo Manual de Procedimientos muy seguramente el cambio tomaría poco tiempo, pero, si el cambio no se hace acompañado de estrategias de cambio conductuales, es posible que el funcionario caiga en el desganado, el escepticismo, la renuencia, o sea, en un sabotaje consciente o inconsciente para con el desempeño de sus funciones.

Cuanto mayor sea el espectro de cambio, transformación o modernización organizacional, mayor necesidad habrá de involucrar elementos conductuales como los aquí descritos.

Sucintamente, el Desarrollo Organizacional es un dechado de herramientas teórico-técnicas valiosas, listas para ser aprovechadas por las instituciones públicas, siempre y cuando no se incurra en el uso incorrecto de este y que la conducción para su puesta en práctica sea a través de personas conocedoras y capacitadas en este tema, pero sobre todo con un conocimiento real de la Administración Pública en la cual se aplicará y sobre la cual gravitan desde costumbres del funcionariado, hasta estructuras de puestos e, incluso, una Ley de Administración Financiera que, de una u otra forma, delinean el comportamiento organizacional.

REFERENCIAS

- Argyris, C. (1976). *La Dirección y el Desarrollo Organizacional (El camino de XA a YB)*. Argentina: Editorial El Ateneo.
- Bolaños, R. (2010). Un abordaje teórico, jurídico y conceptual de los términos reorganización y reestructuración administrativa en Costa Rica. *Revista Nacional de Administración*, 1(1), 149-158.
- Contraloría General de República (2009). *Normas de Control Interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE*. Costa Rica.
- Chiavenato, I. (2007). *Administración de Recursos Humanos: el capital humano en las organizaciones*. México: Editorial Mc Graw Hill/Interamericana.
- De la Sierra, G. (1973). Desarrollo Organizacional (un nuevo enfoque administrativo). *Revista de Administración Pública*, 26, pp. 47-49.
- Dirección General del Servicio Civil (2006). *Glosario de términos utilizados en el proceso de análisis ocupacional*. Circular IT-003-2006 del 2 de Febrero del 2006. Costa Rica.
- Publicaciones Jurídicas. (2003). *Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131*. Costa Rica.
- Jiménez, W. (1975). *Administración Pública para el desarrollo integral*. -2 ed. — México: Fondo de Cultura Económica.
- Lagos, R. (1994). *Desarrollo Organizacional en Latinoamérica: perspectivas, estrategias y experiencias de Desarrollo Organizacional e Institucional para afrontar los desafíos del cambio*. Guatemala: INCAP ME/055.
- Leemans, A. (1977). *Cómo reformar la Administración Pública*. -1 ed. — México: Fondo de Cultura Económica.
- Procuraduría General de la República (1999). Opinión Jurídica OJ-043-1999 del 08 de Abril de 1999. Costa Rica.
- Ramírez, E. (2009, 26 de agosto). Reestructuración en Ministerio de Salud provoca efervescencia. *Semanario Universidad*, p. 4-5 País.
- Ramírez, E. (2009, 2 de setiembre). Jefaturas del Ministerio de Salud defienden reorganización. *Semanario Universidad*, p. 8-9 País.
- Manual General de Clasificación de Clases. Decreto Ejecutivo 25592-MP de 29 de octubre 1996. En Diario Oficial La Gaceta 220 de 15 de noviembre de 1996.

Recibido: 13 de abril de 2010
Aceptado: 23 de febrero de 2011