

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS**  
**CARRERA ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS**



**TESIS:**

**EL PAPEL DE LA GERENCIA EN EL DESARROLLO DE CULTURAS  
ORGANIZACIONALES QUE FAVOREZCAN EL CLIMA LABORAL  
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**POSTULANTE:**

**CARLOS JAVIER VERÁSTEGUI PALACIOS**

**LA PAZ – BOLIVIA**  
**2010**

# ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
1. JUSTIFICACIÓN	1
1.1 Justificación teórica	1
1.2 Justificación práctica	2
1.3 Justificación metodológica	2
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
3. HIPÓTESIS	5
3.1 Variables	5
4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	6
4.1 Objetivo General	6
4.2 Objetivos Específicos	6
5. ALCANCES	6
5.1 Geográfico	6
5.2 Temporal	7

## **MARCO TEÓRICO**

### **CAPÍTULO I**

#### **CULTURA ORGANIZACIONAL**

	8
1.1 Definición de cultura	8
1.2 Concepto de cultura organizacional	9
1.3 Tipos de cultura que pueden constituirse en dominantes en las organizaciones	11
1.3.1 La cultura dominante	11
1.3.2 Tipos de culturas dominantes	13
1.4 El clima organizacional	18
1.4.1 Concepto	19
1.4.2 Factores que conforman el Clima Organizacional	21

<b>CAPITULO II</b>	
<b>LA GESTION PÚBLICA</b>	<b>22</b>
2.1	El concepto de gestión administrativa 22
2.2	Concepto de gestión pública 26
2.3	La importancia de hablar de clientes en la administración pública 27
<b>CAPITULO III</b>	
<b>LA GERENCIA PÚBLICA</b>	<b>30</b>
3.1	Definición de gerencia 30
3.2	Roles de la gerencia 30
3.2.1	Planificación 31
3.2.2	Organización 31
3.2.3	Dirección 32
3.2.4	Control 32
3.3	Gerencia pública 33
3.3.1	Economicidad, racionalidad y transparencia 33
3.3.2	Niveles jerárquicos en la gerencia pública 34
3.3.3	Tipo de información de acuerdo al nivel jerárquico 34
3.4	El gerente en su rol de líder 35
3.4.1	Influencia del gerente líder en la organización 36
3.4.2	Teorías de liderazgo 37
3.5	Influencia del gerente en la cultura organizacional según el estilo de liderazgo que asume 48
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>MARCO LEGAL Y CARACTERÍSTICAS ORGANIZATIVAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL PAÍS</b>	<b>50</b>
4.1	Estructura del Poder Ejecutivo 50
4.2	Marco Legal en relación a las políticas de eficiencia y eficacia de la gestión pública 51
4.2.1	Ley 1178, de Administración y Control Gubernamentales 51
4.2.2	Estatuto del funcionario público. Ley 2027 del 27 de octubre de 1999 53

<b>CAPÍTULO V</b>	
<b>METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>55</b>
5.1	TIPO DE INVESTIGACIÓN 55
5.2	SUJETOS DE INVESTIGACIÓN 55
5.3	UNIVERSO DE ESTUDIO 56
5.4	MUESTRA 56
5.5	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN 57
<b>CAPÍTULO VI</b>	
<b>RELACIÓN ENTRE LA GESTIÓN DE GERENCIA Y EL CLIMA ORGANIZACIONAL QUE PREVALECE EN LOS MINISTERIOS</b>	<b>58</b>
6.1	ANÁLISIS GENERAL DEL CLIMA LABORAL EN LOS MINISTERIOS 58
6.1.1	Influencia de las condiciones de trabajo en el clima laboral 59
6.1.2	Influencia de las interrelaciones personales y de trabajo en el clima laboral 60
6.1.3	Influencia del factor liderazgo gerencial en el clima laboral 61
6.1.4	Influencia del comportamiento organizacional en el clima laboral 63
6.2	MEDICIÓN DEL CLIMA ORGANIZACIONAL SEGÚN LOS SERVIDORES PÚBLICOS 65
6.2.1	Ministerio de Trabajo 65
6.2.1.1	Condiciones de trabajo 65
6.2.1.2	Relaciones interpersonales 66
6.2.1.3	Liderazgo 66
6.2.1.4	Organización 67
6.2.2	Ministerio de Salud 68
6.2.2.1	Condiciones de trabajo 68
6.2.2.2	Relaciones interpersonales 68
6.2.2.3	Liderazgo 69
6.2.2.4	Organización 69
6.2.3	Ministerio de Educación 70
6.2.3.1	Condiciones de trabajo 70
6.2.3.2	Relaciones interpersonales 70
6.2.3.3	Liderazgo 71
6.2.3.4	Organización 71
6.3	RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS A PERSONAL JERÁRQUICO DE LOS MINISTERIOS SUJETOS DE ESTUDIO 72
6.3.1	Precisión de la misión o propósito de la Institución como guía de acción de la Gerencia o Dirección 72

6.3.2	El ambiente de trabajo que prima en el Ministerio	73
6.3.3	Relación entre los Ejecutivos superiores y los empleados técnico – operativos	74
6.3.4	Percepción del grado de motivación en el personal	74
6.3.5	Descentralización en la toma de decisiones	75
6.3.6	El proceso de toma de decisiones	76
6.3.7	Cumplimiento de las normas y reglamentos que regulan el funcionamiento de la institución y sus empleados	77
6.3.8	Opinión respecto a la otorgación de competencias a personal de menor rango en la participación de toma de decisiones	77
6.3.9	Opinión respecto a la posibilidad de convocar a los miembros de cada Unidad o departamento para analizar, recabar sugerencias y tomar decisiones	78
6.3.10	Desarrollo de equipos de trabajo	79
6.3.11	Percepción del desempeño del personal operativo en cuanto a su eficiencia	80
6.3.12	Influencia del clima laboral en el desempeño del personal	81
6.3.13	Influencia de la cultura y valores del nivel de gerencia en el desempeño del personal operativo	81
6.4	ASPECTOS OBSERVADOS	82

## **CAPÍTULO VII**

### **CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO** 86

7.1	Conclusiones	86
7.2	Conclusión respecto al Objetivo General	92
7.3	Conclusión respecto a la hipótesis	92

## **CAPÍTULO VIII**

### **PROPUESTA** 93

#### **“MODELO DE GESTIÓN GERENCIAL PARA EL DESARROLLO DE UNA CULTURA COMPARTIDA EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS”**

8.1.	INTRODUCCIÓN	93
8.2.	OBJETIVOS DE LA PROPUESTA	94
8.3.	ESQUEMA GENERAL DE LA PROPUESTA	96
8.4.	DESARROLLO DE LA PROPUESTA	98
8.4.1	Mejoramiento de la capacidad de liderazgo de los gerentes de los Ministerios de Estado	98
8.4.1.1	Análisis del estilo de liderazgo y gerencia aplicado por	

los gerentes en las entidades públicas	99
8.4.1.2 Metodología de calificación	101
8.4.2 Características de una cultura organizacional necesaria para los Ministerios	106
8.4.3. Sistema de Valores	107
8.4.4. Resultados que se desean alcanzar	121
8.4.5 Relación entre el sistema de valores y la calidad del servicio	122
8.4.6 Recomendaciones de la propuesta	122

## **BIBLIOGRAFÍA**

## **ANEXOS**

## ÍNDICE DE CUADROS

	<b>Pág.</b>
<b>Cuadro No. 1</b> EJEMPLO DE VALORES DE CULTURAS ORGANIZACIONALES	17
<b>Cuadro Nº 2</b> NIVELES JERARQUICOS EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS	34
<b>Cuadro Nº 3</b> TIPO DE INFORMACIÓN DE ACUERDO AL NIVEL JERÁRQUICO	35
<b>Gráfico Nº 4</b> REGILLA DE BLAKE Y MOUTON	39
<b>Cuadro Nº 6</b> CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DE LOS LIDERES CARISMATICOS	44
<b>Cuadro Nº 7</b> CARACTERÍSTICAS DE LOS LIDERES TRANSACCIONALES Y TRANSFORMACIONALES	46

## ÍNDICE DE FIGURAS

	<b>Pág.</b>
<b>Figura Nº 1</b> FUNCIONES DE LA GERENCIA	31
<b>Figura Nº 2</b> CONCLUSION DE LAS FUNCIONES DE LA GERENCIA	33
<b>Figura No. 4</b> ESQUEMA GENERAL DE LA PROPUESTA	96
<b>Figura No. 5</b> PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE VALORES	108
<b>Figura No. 6</b> DIFUSIÓN DE VALORES	109
<b>Figura No. 7</b> CONSOLIDACIÓN DE VALORES COMO PARTE DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL	117

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

	<b>Pág.</b>
<b>Gráfico No. 1</b> Porcentaje promedio de la actitud de los servidores públicos ante las condiciones de trabajo	59
<b>Gráfico No. 2</b> Porcentaje promedio de la actitud de los servidores públicos ante las interrelaciones interpersonales y de trabajo	60
<b>Gráfico No. 3</b> Porcentaje promedio de la actitud de los servidores públicos respecto al liderazgo que ejercen los gerentes	61
<b>Gráfico No. 4</b> Porcentaje promedio de la actitud de los servidores públicos en relación al comportamiento organizacional	63
<b>Gráfico No. 5</b> Resumen del comportamiento de las variables según la medición de la escala de Likert	64

## **TÍTULO:**

“EL PAPEL DE LA GERENCIA EN EL DESARROLLO DE CULTURAS ORGANIZACIONALES QUE FAVOREZCAN EL CLIMA LABORAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”.

### **1. JUSTIFICACIÓN**

#### **1.1 JUSTIFICACIÓN TEÓRICA**

La teoría relacionada con la gestión de los niveles gerenciales en el ámbito de la formación de culturas organizacionales y su repercusión en el clima laboral, ha sido desarrollada ampliamente en ámbitos internacionales, sin embargo, en el medio nacional estas teorías hasta ahora son poco utilizadas para generar climas organizacionales favorables para que las organizaciones, cualquiera sea su tipo, sean más eficientes y efectivas en el cumplimiento de sus objetivos.

En este ámbito, se recurrió a la bibliografía relacionada con la cultura organizacional, la administración pública, la gerencia y el liderazgo, que son parte del eje temático de la presente investigación, lo cual permitió contar con los conceptos y categorías teóricas pertinentes para el análisis de la información recabada.

Por otro lado, en la gestión de la gerencia de la administración pública, aparentemente es difícil encontrar procesos administrativos efectivos, por diversas razones, como las características organizacionales burocráticas, el actuar político de los niveles decisorios o por el desempeño del personal que en algunos casos no reúne la idoneidad necesaria para desempeñar eficientemente sus funciones, o que por alguna razón, existe un clima laboral adverso que dificulta un normal desarrollo de las actividades cotidianas.

Al respecto, la investigación concluyó en resultados concretos, en relación a qué papel juegan los gerentes actuales, cuáles son los estilos de liderazgo que aplican, qué tipo de lineamientos normativos y procedimentales influyen en su accionar y cuál es la cultura de valores que prima en su desempeño profesional, para de ese modo hacer una relación entre ese comportamiento y la formación de determinadas culturas al interior de las entidades públicas que dirigen.

## **1.2 JUSTIFICACIÓN PRÁCTICA**

La investigación recabó información que permitió conocer con mayor profundidad el accionar de los gerentes de la administración pública en el ámbito del desarrollo de culturas organizacionales, teniendo en cuenta que estas entidades reflejan generalmente procesos burocratizados que despersonalizan las relaciones personales, situación que fue precisada cuando se indagó acerca de la cultura organizacional en estas entidades.

De este modo, un mayor conocimiento de la realidad del papel de la gerencia en la gestión pública, como fuente de creación del conocimiento organizacional y por tanto de una determinada cultura que domina el accionar e influye en el clima laboral, permitirá contar con bases o criterios para plantear estrategias o políticas administrativas orientadas a desarrollar determinada cultura organizacional de una manera planificada, para a su vez generar climas laborales más favorables en el proceso administrativo de la gestión pública.

## **1.3 JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA**

La investigación fue desarrollada en base a la metodología científica, aplicando el tipo de investigación descriptiva / explicativa, y empleando el método analítico deductivo. Para ello se aplicaron técnicas y diseñaron instrumentos adecuados al tipo de investigación y a las necesidades del tema abordado para recabar información exacta y precisa.

El análisis será realizado tomando en cuenta los objetivos de la investigación para que a la consecución de éstos se pueda afirmar que la hipótesis formulada ha sido verificada.

## **2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Hoy en día, se percibe una tendencia mundial respecto a la administración pública y está orientada a considerar a todas las organizaciones de éste sector como verdaderas “empresas<sup>1</sup>”, dejando de lado el tradicional enfoque de que las entidades públicas eran entes netamente políticos, donde los objetivos y los esfuerzos para lograrlos deberían estar acordes a los intereses políticos de turno.

Existen aspectos de mucha importancia en la administración pública, como ser: institucionalizar a los servidores públicos, mejorar la calidad de gerencia en niveles directivos y estratégicos, donde la toma de decisiones esté en función a objetivos organizacionales y nacionales, pero sin descuidar los objetivos individuales. Por ello se considera fundamental que las nuevas teorías de gestión empresarial como la administración por valores por ejemplo, sean también aplicadas al sector público, que por cierto se ha caracterizado por ser siempre de carácter burocrático.<sup>2</sup>

Las estructuras rígidas de la administración pública y los procedimientos formalizados a través de normas y reglamentos, para su buen funcionamiento, requieren de elementos hasta ahora considerados secundarios en este tipo de organizaciones; estos elementos se refieren a desarrollar nuevas culturas, nuevos valores al interior de la organización e implica que el comportamiento organizacional provea al trabajador de un ambiente agradable de trabajo.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Rebolledo, Pedro R. Análisis del factor de cultura organizacional como una opción para mejorar la efectividad y la eficiencia del desempeño de las organizaciones. Universidad Tecnológica de Panamá. 2002. Pág. 6.

<sup>2</sup> Rebolledo, Pedro R. op cit. Pág. 7

<sup>3</sup> Ramírez, Fabián. El desarrollo de una cultura organizacional de compartición del conocimiento. Edit. UNAM. México. 2000. Pág. 23

Es evidente que la administración pública no posee una única cultura organizativa, sino que al tratarse de un enorme conjunto de organizaciones que desarrollan competencias muy diversas, agrupa varias subculturas. En este sentido, la administración pública como organización multicultural no ha sido todavía analizada, por lo que sugiere algunos temas a tratar, como la influencia de la cultura burocrática dominante en el ambiente organizacional o en la participación en la toma de decisiones, entre muchos otros aspectos vinculados al andamiaje de la organización de una entidad pública.

Un sondeo preliminar, ha permitido conocer que al interior de algunas entidades públicas existe un clima organizacional adverso para que los servidores públicos asuman actitudes positivas para mantener relaciones interpersonales solidarias y de complementariedad, para trabajar en equipo, o para asumir responsabilidades en la toma de decisiones. En general, se ha observado actitudes individualistas que no hacen más que enfocarse al cumplimiento de objetivos personales y no así de los objetivos organizacionales.

En este ámbito, el análisis previo de las actitudes de quienes actúan como gerentes, no hace más que ratificar el conjunto de situaciones antes mencionadas. En general los gerentes asumen actitudes de aislamiento en cuanto a interacciones sociales al interior de las organizaciones, su interacción es más bien puramente formal. Los contactos que realizan con algunos funcionarios que no son colaboradores directos, es siempre a través de notas, memorándums o por intermedio de circulares. En ningún caso se ha podido conocer de situaciones en las que los gerentes tengan reuniones, por lo menos formales con todo el personal que depende de su gerencia para efectos de intercambio de criterios, mayor interacción personal o simplemente para hacer recomendaciones.

De acuerdo a una observación preliminar realizada, los gerentes de la administración pública no proponen acciones destinadas a desarrollar culturas

organizacionales en sus entidades. Sus acciones son más bien ejecutivas, realizando sus tareas asignadas, no actúan como verdaderos gerentes, planificando, incentivando la participación de sus subalternos, o desarrollando mecanismos de comunicación más fluidos por ejemplo. No se promueve un mayor compromiso de los servidores públicos para con los propósitos organizacionales.

En definitiva se ha observado que las entidades públicas no cuentan con políticas relacionadas al aspecto social y humano. Sí se observan políticas en diferentes ámbitos que pretenden mejorar la eficiencia y eficacia de las actividades que realizan, las mismas están básicamente referidas a programas de implementación tecnológica en el uso de softwares informáticos, programas de capacitación en normas y procedimientos entre otros.

En resumen, tomando en cuenta todas las anteriores consideraciones se puede afirmar que la administración pública carece de políticas de mejoramiento de la cultura organizacional. En este ámbito los gerentes actúan de una manera tal que no trascienden en el ámbito de formación de una cultura organizacional, que favorezca la generación de actitudes positivas en relación al cumplimiento de los objetivos organizacionales por parte de cada uno de los servidores públicos.

En este sentido, se plantea el problema de investigación de la siguiente manera:

**La falta de atención a la cultura organizacional de la administración pública, por los niveles gerenciales, genera un clima laboral desfavorable entre los servidores públicos.**

### **3. HIPÓTESIS**

Los niveles gerenciales<sup>4</sup> de la administración pública, se limita a la ejecución de procesos administrativos sin tomar en cuenta factores de la cultura organizacional, generando un clima laboral desfavorable entre los servidores públicos.

#### **3.1 VARIABLES**

**Independiente:**

Ejecución de procesos administrativos sin tomar en cuenta factores de la cultura organizacional

**Dependiente:**

Clima laboral desfavorable entre los servidores públicos.

**Moderante:**

Los niveles gerenciales de la administración pública.

### **4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **4.1 OBJETIVO GENERAL**

Demostrar que la gerencia en la administración pública, se limita a la ejecución de procesos administrativos sin tomar en cuenta factores de la cultura organizacional, generando un clima laboral desfavorable, el cual limita la eficiencia y eficacia de los servidores públicos.

#### **4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Identificar las características organizacionales de las entidades públicas sujetas a estudio, en la ciudad de La Paz.

---

<sup>4</sup> En el presente estudio se considera nivel de gerencia a todos aquellos Jefes de Departamento, de Unidades y Directores, quienes adoptan diferentes denominaciones según las entidades de la administración pública.

- Conocer las políticas relacionadas a la cultura organizacional que se implantan en éstas entidades públicas.
- Identificar las características del clima organizacional que más se destacan en éstas entidades.
- Determinar si los gerentes de las entidades públicas sujetas a estudio, cuentan o no con propuestas relacionadas con el desarrollo de culturas organizacionales en sus instituciones.
- Delinear las líneas estratégicas más pertinentes para generar acciones que involucren a la gerencia de la administración pública, en la creación de una cultura organizacional que favorezca el clima laboral.

## **5. ALCANCES**

### **5.1 Geográfico**

La investigación se circunscribió al ámbito de la ciudad de La Paz, por encontrarse en ésta, las principales entidades públicas, como los ministerios que conforman el Poder Ejecutivo.

### **5.2 Temporal**

La Tesis fue realizada en la gestión 2009, y se enfocó a recabar información presente, es decir, sucesos ocurridos en momentos de realizar la investigación.

# MARCO TEÓRICO

## CAPÍTULO I CULTURA ORGANIZACIONAL

### 1.1 Definición de cultura

Para entender lo que es el desarrollo de una cultura organizacional es importante en principio definir lo que es cultura.

Según Ramírez Mejía, cultura es “el resultado o efecto de cultivar los conocimientos humanos; también definido como el conjunto de esos conocimientos en un hombre, un país, un grupo de personas, etc.”<sup>5</sup>

Partiendo de esta definición, se considera a la cultura como un medio que permite moldear las conductas de los individuos hacia la consecución de un fin común, compartiendo el mismo lenguaje, tecnología, conocimientos, reglas, recompensas y sanciones. Todo lo que puede conformar la naturaleza propia del individuo en su diario interactuar con su medio ambiente, va formando una identificación con la misma.<sup>6</sup>

Hablando de organizaciones, antes se las consideraba como una forma racional de coordinar y controlar a un grupo de personas, sin embargo, son algo más, tienen personalidad, pueden ser rígidas o flexibles, amables o desagradables, innovadoras o conservadoras.<sup>7</sup>

Cabe señalar que el origen de la cultura como variable independiente afecta las actividades y conductas de los empleados, dando como resultado el concepto de

---

<sup>5</sup> RAMÍREZ, Mejía Fabián, “El desarrollo de una cultura organizacional”, Edit. UNAM, México, 2001, pág. 6.

<sup>6</sup> Véase, RAMÍREZ, Mejía Fabián, op cit., pág. 7.

<sup>7</sup> Véase Ibidem, pág. 7.

institucionalización. Cuando esto ocurre, adquiere vida propia, además de la de sus miembros.<sup>8</sup> Esto significa que toda organización adquiere una propia cultura, la misma que en determinado momento se institucionaliza, es decir, la cultura pasa de ser un factor de comportamiento informal a un comportamiento formal y normado, guiando el comportamiento de los miembros de la organización.

## **1.2 Concepto de cultura organizacional**

Dado que la cultura es inherente a un grupo social, conformado por individuos que a consecuencia de su afinidad, costumbres, hábitos y valores adquieren una cultura propia, tal situación también se da en una organización formal, donde el factor dinámico de la misma es por supuesto la persona. En este sentido, el concepto de cultura organizacional es muy similar al concepto de cultura en sí, tal como se muestra en las siguientes definiciones.

Las definiciones de Cultura Organizacional comparten conceptos comunes. Subrayan la importancia de los valores y creencias compartidos y su efecto sobre el comportamiento.

De acuerdo a Aguado R. J., “La cultura organizacional es el pegamento social o normativo que mantiene unida a una organización. Expresa los valores o ideales sociales y creencias que los miembros de la organización llegan a compartir, manifestados en elementos simbólicos, como mitos, rituales, historias, leyendas y un lenguaje especializado.”<sup>9</sup>

El mismo autor señala que: “La cultura organizacional incluye lineamientos perdurables que dan forma al comportamiento. Cumple con varias funciones importantes al:”<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Veáse Ibidem, Pág. 8.

<sup>9</sup> AGUADO R.J., “Cultura Organizacional”, [www.gestiondelconocimiento.com](http://www.gestiondelconocimiento.com). Revisado el 14 de septiembre del 2009.

<sup>10</sup> Ibidem.

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

Esta definición sugiere que la cultura cumple funciones importantes en la organización. Los factores culturales, incluyendo el diseño y el estilo de administración, transmiten valores y filosofías, socializando a los miembros, motivan al personal y facilitan la cohesión del grupo y el compromiso con metas relevantes.<sup>11</sup>

Según Abrabanel y Allaire la cultura organizacional “es un sistema particular de símbolos, influido por la sociedad circundante, por la historia de la organización y por sus líderes pasados, así como también por diferentes factores de contingencia. Según esta concepción la cultura no es un elemento estático, sino una materia prima viviente utilizada de manera diferente por cada empleado y transformada por ellos durante el proceso de decodificación de los acontecimientos organizacionales. De esta manera, la cultura organizacional es una herramienta eficaz para la interpretación de la vida y del comportamiento organizacionales y para la comprensión de los procesos de decadencia, adaptación y cambio radical en las organizaciones”<sup>12</sup>.

Por otra parte, para Hermida y Serra la cultura organizacional “es la consecuencia de la actitud global de todos los individuos, en la que es importante el estilo de dirección y la habilidad y aptitud de ésta para comprometerse e involucrar a los

---

<sup>11</sup> Veáse, AGUADO R.J., op cit.

<sup>12</sup> ABRABANEL y ALLAIRE, “Cultura Organizacional: aspectos teóricos, prácticos y metodológicos”, Editorial Legis, Colombia, 1992, pág 33.

gerentes, jefes, supervisores y personal en general para que consideren a los productos y proyectos como propios”<sup>13</sup>.

Desde una perspectiva general, en base a todas las anteriores definiciones se puede afirmar que la cultura organizacional “es un sistema de valores compartidos (lo que es importante) y creencias (como funcionan las cosas) en base a las cuales interactúan las personas, entre la gente, las estructuras de organización y los sistemas de control de una compañía para producir normas de comportamiento (como se hacen las cosas aquí)”.

Asimismo, las definiciones sugieren que, las organizaciones tienen culturas diferentes - objetivos y valores, estilos de liderazgo, administración y normas - para realizar sus actividades.

### **1.3 Tipos de cultura que pueden constituirse en dominantes en las organizaciones**

Las organizaciones, en su proceso de crecimiento y formación, se inclinan por algún tipo de cultura de acuerdo a los valores inherentes a los individuos, que paulatinamente se constituyen en los valores organizacionales, es por eso que, cuando determinado conjunto de valores han dominado diversos ámbitos de la organización y por ello constituido una determinada cultura, se habla de una cultura dominante.<sup>14</sup>

#### **1.3.1 La cultura dominante**

Una cultura organizacional se forma, a consecuencia de que todos los miembros de una organización o la gran mayoría, fomentan y forjan una cultura dominante que incluye valor a lo que cada uno de ellos sabe. Se genera un sentido de

---

<sup>13</sup> HERMIDA Jorge, SERRA Roberto, KASTIKA Eduardo, “Administración y estrategia”, Cuarta edición, Editorial Macchi, Argentina, 1989, pág. 434.

<sup>14</sup> ABRABANEL y ALLAIRE, op cit.

identidad, debido a que los procesos y procedimientos desarrollados para la realización de tareas son únicos o muy similares a lo largo de la toda la organización.<sup>15</sup>

Como dice Robbins, “la cultura organizacional representa una percepción común de los miembros de la organización. Esto se hace explícito cuando definimos la cultura como un sistema de significado compartido. Deberíamos esperar, por tanto, que los individuos con antecedentes diferentes o en distintos niveles de la organización tendieron a describir la cultura de la organización en términos similares”.<sup>16</sup>

Admitir que una cultura organizacional tiene propiedades comunes no significa, sin embargo, que no existan subculturas dentro de una cultura determinada. Las grandes organizaciones tienen una cultura dominante y numerosos grupos de subculturas.<sup>17</sup>

Una cultura dominante expresa los valores centrales que comparte la gran mayoría de los miembros de la organización. Cuando se habla de cultura organizacional se habla de cultura dominante.<sup>18</sup>

“Las subculturas dentro de la organización reflejan problemas, situaciones y experiencias que comparten sus miembros. Se encuentran definidas por la denominación de departamentos y la división geográfica.”<sup>19</sup>

Por ejemplo, el departamento de compras puede tener una subcultura que compartan de manera exclusiva los miembros de esa área. Incluirá los valores centrales de la cultura dominante, más los valores adicionales específicos de los

---

<sup>15</sup> HERMIDA Jorge, SERRA Roberto, KASTIKA Eduardo, op cit.

<sup>16</sup> ROBBINS, Stephen, “Comportamiento Organizacional”, Edit. Prentice Hall, México, 1999, pág. 596.

<sup>17</sup> Véase, Ibidem.

<sup>18</sup> Véase RAMÍREZ, Mejía Fabián, op cit, pág. 7.

<sup>19</sup> Ibidem, pág. 7

miembros del departamento de compras. De igual manera, una oficina o unidad de la organización que esta separada físicamente de las operaciones principales de la organización podría adquirir una personalidad diferente. Asimismo, los valores centrales se mantienen en esencia, pero se modifican para reflejar la situación distintiva de la unidad separada.<sup>20</sup>

Si las organizaciones no tienen una cultura dominante y sólo estuvieran compuestas por numerosas subculturas, el valor de la cultura organizacional como variable independiente disminuiría mucho porque no existiría una interpretación uniforme de la conducta considerada como aceptable o inaceptable.<sup>21</sup>

Una cultura organizacional se transmite de la misma forma que el conocimiento, de manera explícita o tácita; el relato de casos y su documentación, los rituales, que son secuencias de actividades que se repiten, expresan y refuerzan los valores de la organización; además, debe ser impulsada por todos aquellos mecanismos de difusión formal que permitan alcanzar un rango más amplio de penetración en los individuos.<sup>22</sup>

Las organizaciones de éxito al parecer tienen fuertes culturas que atraen, retienen y recompensan a la gente por desempeñar roles y cumplir metas. Uno de los roles más importantes de la alta dirección es dar forma a la cultura que, con personalidad, tendrá un efecto importante en la filosofía y el estilo administrativo. La filosofía de una persona ofrece lineamientos para la conducta. El estilo se refiere a la forma en que se hace algo. El estilo administrativo es la manera distinta en la que se comporta un administrador.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Véase ROBBINS, Stephen, Op. Cit., pág. 597.

<sup>21</sup> RAMÍREZ, Mejía Fabián, op cit, pág. 7.

<sup>22</sup> Ibidem, Pág. 8

<sup>23</sup> AGUADO R. J., op. cit.

### 1.3.2 Tipos de culturas dominantes

Según Charles Handy citado por González y Bellino (1995), plantea cuatro tipos de culturas organizacionales:

“Dependiendo del énfasis que le otorga a algunos de los siguientes elementos: poder, rol, tareas y personas. Basado en esto, expresa que **la cultura del poder** se caracteriza por ser dirigida y controlada desde un centro de poder ejercido por personas clave dentro de las organizaciones. **La cultura basada en el rol** es usualmente identificada con la burocracia y se sustenta en una clara y detallada descripción de las responsabilidades de cada puesto dentro de la organización. **La cultura por tareas** está fundamentalmente apoyada en el trabajo, de acuerdo a proyectos que realiza la organización y se orienta hacia la obtención de resultados específicos en tiempos concretos. Finalmente, **la cultura centrada en las personas**, como su nombre lo indica, está basada en los individuos que integran la organización”.<sup>24</sup>

Además, de manera general, se pueden distinguir básicamente, las siguientes culturas dominantes:<sup>25</sup>

#### **Cultura rutinaria**

Es generada por el crecimiento de organizaciones muy pequeñas sin que se hayan modificado sustancialmente sus posiciones estructurales, principalmente las referidas a departamentalización, delegación y descentralización. Las decisiones se toman a nivel de la dirección trabajándose sin objetivos claros, la misma dedica la mayor parte de su tiempo a tareas de rutina ya que los gerentes resuelven problemas urgentes y postergan lo importante.

---

<sup>24</sup> GONZALES Y BELLIDO, “Cultura Organizacional”, Caracas – Venezuela, 1995, Pág. 38.

<sup>25</sup> Véase HERMIDA y SERRA, op cit, pág. 436.

### **Cultura burocrática**

Se genera por el crecimiento desmedido de la organización, algunas de sus características son: directorios y cuadros generales sin motivación, organizaciones influidas por normas internas que permiten o prohíben determinadas acciones lo cual conduce a una parálisis estratégica y lentitud operativa, lentitud en la toma de decisiones, rigidez en el pensamiento.

### **Cultura soñadora**

En general son sólo sectores de una empresa en los que se encuentra este tipo de culturas lideradas por individuos con mayor desarrollo del hemisferio derecho del cerebro. Se caracterizan por un alto grado de “visión”, imaginación y creatividad, pero con un grado muy bajo de acción.

### **Cultura compartida**

Esta cultura permite que la gente se sienta mejor con respecto a lo que hace, de modo que es más probable que trabaje más y mejor. Al respecto, los valores son los verdaderos cimientos de cualquier cultura empresarial, como esencia de la filosofía que la empresa tenga para alcanzar el éxito, los valores proporcionan un sentido de dirección común para todos. Otra característica está dada por la preocupación de las gerencias por la formación y afinamiento de los valores para que se adecuen al contexto económico y a los mercados y sus vínculos de comunicación con todo el medio interno de la compañía. Asimismo, en este tipo de cultura, los valores son conocidos y compartidos por todo el personal que trabaja en la empresa, desde el más encumbrado de los gerentes, hasta el último nivel de obreros y empleados.<sup>26</sup>

Por su parte Charles Handy (1995) señala que: “es posible identificar algunos tipos generales de cultura. Al respecto estos cuatro tipos puros se forman por las

---

<sup>26</sup> Véase HERMIDA y SERRA, op cit., pág.261.

**culturas burocráticas**, las **culturas de clan**, las **culturas emprendedoras** y las **culturas de mercado**. Estos tipos se caracterizan por sus diferencias en la orientación del control formal - que va de lo estable a lo flexible - y en su foco de atención - de lo interno a lo externo.”<sup>27</sup> Según este marco de referencia, una organización podrá representar muchas combinaciones de estos tipos puros, ya sea en su conjunto o por intermedio de sus subculturas. Las culturas vigorosas pueden favorecer u obstaculizar el desempeño organizacional; dependiendo de su correspondencia con las demandas de los grupos interesados externos y el entorno competitivo.”<sup>28</sup>

Para entender mejor la clasificación que hace Handy, se detallan las características que éste otorga a cada tipo de cultura organizacional.<sup>29</sup>

### **Cultura burocrática**

- ❖ Se valora lo formal, las reglas, los procedimientos, la operación estandarizada, los esquemas jerárquicos.
- ❖ Los administradores se comportan como coordinadores, organizadores y vigilantes del cumplimiento de reglas y normas.
- ❖ Tareas, autoridad y responsabilidades están claramente definidas.
- ❖ Hay que cumplir con los manuales y seguir invariablemente los procedimientos establecidos.

### **Cultura de clan**

- ❖ Se privilegia la tradición, la lealtad, el compromiso personal, la amplia socialización, el trabajo en equipo, la autodeterminación e influencia social.

---

<sup>27</sup> HANDY Charles, “The Gods of Management”, Edit. Oxford University Press, 1995.

<sup>28</sup> HELLRIEGEL y SLOCUM Jr, “Administración”, International Thomson Editors, Séptima edición, México, 1998, pág. 596-611

<sup>29</sup> HANDY Charles, op cit.

- ❖ Hay que ir más allá del intercambio trabajo-salario. El compromiso a largo plazo del individuo con la organización (lealtad) se intercambia por el compromiso a largo plazo de la organización con el individuo (seguridad)
- ❖ Implica un prolongado y exhaustivo esfuerzo de socialización. Los integrantes más antiguos del clan fungen como mentores y modelos a seguir por los nuevos miembros; estas relaciones garantizan la perpetuación de los valores y normas de la organización en sucesivas generaciones de empleados.
- ❖ Se apoya mucho en sus orígenes, las tradiciones y ritos. Se comparte una sensación de orgullo y pertenencia.
- ❖ Se favorece el trabajo en equipo, la participación y la toma de decisiones por consenso

### **Cultura emprendedora**

- ❖ Altos niveles de dinamismo, creatividad y aceptación de grandes riesgos son característicos de esta cultura.
- ❖ Prevalece el compromiso con la experimentación, la innovación y la vanguardia.
- ❖ Se reacciona rápido a los cambios del entorno y además se impulsa el cambio.
- ❖ La iniciativa individual, la flexibilidad y la libertad son alentados y retribuidos.

### **Cultura de mercado**

- ❖ Se busca el logro de metas medibles y deseables, especialmente de carácter financiero o de mercado (crecimiento de ventas, rentabilidad y penetración en el mercado, por ejemplo)
- ❖ Propicia una intensa competencia y orientación hacia las utilidades.

- ❖ Las relaciones entre individuo y empresa son contractuales. Ninguna de las partes reconoce el derecho de la otra a demandar más de lo originalmente pactado.
- ❖ A mayores niveles de desempeño corresponden mayores niveles de retribución, de acuerdo a lo previsto y a un programa convenido.
- ❖ La organización ni promete (ni siquiera implícitamente) seguridad, el individuo no promete (ni siquiera implícitamente) lealtad.

Finalmente, como se ha señalado, la cultura dominante se desarrolla a través de los valores que priman en la organización y que también forman parte de los valores de cada individuo. Por ello es importante citar a manera de ejemplo qué valores pueden formarse en la organización al margen de a qué cultura corresponde cada uno, pues, en el complejo organizacional estos pueden combinarse de diversas maneras.

**Cuadro No. 1**

<b>Ejemplo de Valores de Culturas Organizacionales</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Flexibilidad</li> <li>· Estabilidad</li> <li>· Conductas previsibles</li> <li>· Innovación</li> <li>· Asunción de riesgos</li> <li>· Atención</li> <li>· Autonomía</li> <li>· Orientación a las reglas</li> <li>· Análisis</li> <li>· Atención a los detalles</li> <li>· Orientación a equipos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Libertad para compartir información</li> <li>· Promoción de una cultura organizacional única</li> <li>· Orientación hacia las personas</li> <li>· Respeto a los derechos de los individuos</li> <li>· Tolerancia</li> <li>· Informalidad</li> <li>· Extroversión</li> <li>· Apoyo</li> <li>· Agresividad</li> <li>· Iniciativa</li> <li>· Reflexión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Exigencia</li> <li>· Responsabilidad individual</li> <li>· Seguridad en el empleo</li> <li>· Bajo nivel de conflictos</li> <li>· Confrontación directa de conflictos</li> <li>· Entusiasmo para el trabajo</li> <li>· Trabajo prolongado</li> <li>· Énfasis en la calidad</li> <li>· Responsabilidad social</li> <li>· Orientación a resultados</li> <li>· Organización</li> </ul>

Fuente: RODRÍGUEZ, Roberto, et al. Universidad Central "Martha Abreu". Las Villas – Cuba. 2002.

En el campo organizacional los valores definen el carácter fundamental de cada organización, crean un sentido de identidad, fijan los lineamientos para implementar las prácticas, las políticas y los procedimientos de la misma, establecen un marco para evaluar la efectividad de su implementación, de determinar la forma en que los recursos se asignaron, de brindar tanto dirección

como motivación y de reducir la confusión y las conjeturas de todo el sistema. En fin, en una organización los valores son tanto criterios para la toma de decisiones como promotores de comportamientos.<sup>30</sup>

Conocer y atender la problemática de los valores permite detectar los conflictos y solucionar los mismos con rapidez. Existen además múltiples razones que avalan la importancia de los valores para las organizaciones, entre las que podemos señalar: porque una serie de valores organizacionales determinan lo que es importante para los principales implicados cuyo apoyo es necesario para que el negocio exista y tenga éxito a largo plazo, porque identifican los resultados que más esperan los implicados de la organización, porque indican como debemos actuar. Porque identifican las prioridades claves para que la organización sobreviva y prospere. Esto minimiza el gasto de tiempo, energía, recursos que a menudo surgen cuando hay decisiones y operaciones que sirven a intereses alejados de lo más importante para el buen funcionamiento de la organización.<sup>31</sup>

## **1.4 El clima organizacional**

### **1.4.1 Concepto**

Cuando nos referimos al término clima organizacional, analizamos la manera como las personas se adaptan y crean relaciones de satisfacción, ánimo e interés dentro de la organización, a su vez situaciones de frustración o barreras a la satisfacción.

El clima organizacional esta estrechamente relacionado con el grado de motivación de los integrantes, el cual determina el grado de adaptabilidad de los trabajadores a una organización.

---

<sup>30</sup> RODRÍGUEZ, G. Roberto, LÓPEZ S. Yaquelín, HERNÁNDEZ, D. María I. Exploración de los valores organizacionales presentes en la cultura organizacional. [www.psycología.com](http://www.psycología.com). 2002.

<sup>31</sup> Véase, *Ibidem*.

Esto depende directamente del concepto de salud mental. Una de las maneras de definir salud mental es describir las características de las personas mentalmente sanas. Esas características son:

1. Se sienten bien consigo mismos
2. Se sienten bien en relación con las otras personas
3. Son capaces de enfrentarse a las demandas de la vida.

En las últimas décadas se han hecho esfuerzos por explicar la naturaleza del clima organizacional e intentar medirlo. De todos los enfoques sobre el concepto de Clima Organizacional, el que ha demostrado mayor utilidad es el que ve como elemento fundamental las percepciones que el trabajador tiene de las estructuras y procesos que ocurren en un medio laboral. Esta última definición pertenece a una persona que ha dedicado su vida profesional a investigar este tema, Alexis Goncalves<sup>32</sup>.

Un sentido opuesto es el entregado por Stephen Robbins que define el entorno o Clima Organizacional como un ambiente compuesto de las instituciones y fuerzas externas que pueden influir en su desempeño<sup>33</sup>.

El ambiente afecta la estructura de las organizaciones, por la incertidumbre que causa en estas últimas. Algunas empresas encaran medios relativamente estáticos; otras, se enfrentan a unos que son más dinámicos. Los ambientes estáticos crean en los gerentes mucha menos incertidumbre que los dinámicos, y puesto que es una amenaza para la eficacia de la empresa, el administrador tratará de reducirla al mínimo. Un modo de lograrlo consiste en hacer ajustes a la estructura de la organización.

---

<sup>32</sup> Goncalves, Alexis. 2000. Fundamentos del clima organizacional. Sociedad Latinoamericana para la calidad (SLC). Pág. 23.

<sup>33</sup> Robbins, Stephen. 1998. Fundamentos del Comportamiento Organizacional. Prentice Hall. México.

Los factores extrínsecos e intrínsecos de la Organización influyen sobre el desempeño de los miembros dentro de la organización y dan forma al ambiente en que la organización se desenvuelve. Estos factores no influyen directamente sobre la organización, sino sobre las percepciones que sus miembros tengan de estos factores.

Por tanto, el concepto de Clima Organizacional tiene importantes y diversas características, entre las que podemos resaltar:

- El Clima se refiere a las características del medio ambiente de la Organización en el que se desempeñan los miembros de ésta, estas características pueden ser externas o internas.

- Estas características son percibidas directa o indirectamente por los miembros que se desempeñan en ese medio ambiente, esto último determina el clima organizacional, ya que cada miembro tiene una percepción distinta del medio en que se desenvuelve.

- El Clima Organizacional es un cambio temporal en las actitudes de las personas que se pueden deber a varias razones: días finales del cierre anual, proceso de reducción de personal, incremento general de los salarios, etc. Por ejemplo cuando aumenta la motivación se tiene un aumento en el Clima Organizacional, puesto que hay ganas de trabajar, y cuando disminuye la motivación éste disminuye también, ya sea por frustración o por alguna razón que hizo imposible satisfacer la necesidad.

#### **1.4.2 Factores que conforman el Clima Organizacional**

Las percepciones y respuestas que abarcan el Clima Organizacional se originan en una gran variedad de factores. Unos abarcan los factores de liderazgo y prácticas de dirección (tipos de supervisión: autoritaria, participativa, etc.). Otros

factores están relacionados con el sistema formal y la estructura de la organización (sistema de comunicaciones, relaciones de dependencia, promociones, remuneraciones, etc.). Otros son las consecuencias del comportamiento en el trabajo (sistemas de incentivo, apoyo social, interacción con los demás miembros, etc.).

Otro factor que influye en el Clima Organizacional puede ser la cualidad o propiedad del ambiente organizacional, que perciben o experimentan los miembros de la organización, y que influyen en su comportamiento. Para que una persona pueda trabajar bien, debe sentirse bien consigo mismo y con todo lo que gira alrededor de ella y entender el ambiente donde se desenvuelve todo el personal.

Un buen clima o un mal clima organizacional, tendrá consecuencias para la organización a nivel positivo y negativo, definidas por la percepción que los miembros tienen de la organización. Entre las consecuencias positivas, podemos nombrar las siguientes: logro, afiliación, poder, productividad, baja rotación, satisfacción, adaptación, innovación, etc.

Entre las consecuencias negativas, se puede señalar las siguientes: inadaptación, alta rotación, ausentismo, poca innovación, baja productividad, etc.

En síntesis el Clima Organizacional es determinante, en relación a la forma que toma una organización, en las decisiones que en el interior de ella se ejecutan o en cómo se tornan las relaciones dentro y fuera de la organización.

## CAPITULO II LA GESTION PÚBLICA

### 2.1 El concepto de gestión administrativa

El término gestión se entiende como la serie de actividades desarrolladas por una organización, orientadas al logro de objetivos.

En otros términos, la gestión es: “la administración por parte de un responsable de los recursos que le han sido confiados con el fin de alcanzar, respetando un cierto número de reglas, el objetivo para el que se utilizan dichos recursos”.<sup>34</sup>

Esta concepción de la gestión lleva implícito algunos principios que conviene destacar:

- a) La responsabilidad de los objetivos, acciones correctivas y desviaciones debe quedar claramente definida.
  
- b) El punto esencial del control está en la acción. El hombre clave en un dispositivo de control es el responsable de las acciones correctivas. Debe tener a su disposición objetivos, estándares, relaciones de medida y desviaciones, de forma que pueda juzgar las consecuencias de las decisiones que tome.

Es preciso un cálculo de los resultados anticipados de los diversos objetivos posibles.

---

<sup>34</sup> Blanco Illescas, Francisco. El Control Integrado De Gestión. 1988. Editorial LIMUSA, S.A. México. Pág. 63.

Es raro que una actividad pueda ser eficaz si no está bajo control. Sin embargo, no basta que una actividad esté bajo control para ser eficaz: se puede tener bajo control una actividad mal orientada.

Por otra parte, existe un criterio respecto a que los conceptos de administración, gerencia y gestión, son sinónimos. En la práctica se observa el término *management* traducido como administración pero también como gerencia. En algunos países la administración está más referida a lo público y la gerencia a lo privado. En los libros clásicos se toman como sinónimos administración y gerencia. En el glosario del CINDA, por ejemplo, aparece gestión como equivalente a administración.

Lo esencial de los conceptos de administración, gestión y gerencia está en que los tres se refieren a un proceso de "planear, organizar, dirigir, evaluar y controlar" como lo planteara H. Fayol al principio del siglo o Koontz<sup>35</sup>.

A pesar de la esencia común a los tres conceptos, algunas personas le dan un alcance diferente a la administración, la gerencia y la gestión. A la gerencia, muchos expertos le están dando una connotación más externa, más innovadora y de mayor valor agregado en contraste con la administración que la consideran más interna, más de manejo de lo existente o de lo funcional. Algún conferencista hacía un símil con la famosa alusión bíblica: "Al administrador le dan tres denarios y conserva tres denarios. Al gerente le dan tres y devuelve más"<sup>36</sup>.

El profesor Augusto Uribe de la Universidad Pontificia Bolivariana defiende esa concepción de gerencia. La define como "El manejo estratégico de la organización". Para ello el gerente se encuentra con dos variables: política y

---

35 Taylor Federico. "Principio de Administración Científica", Ed. El Ateneo. P. 34.

36 El Concepto y Alcance de la Gestión Tecnológica, Guillermo Restrepo González. [http://ingenieria.udea.edu.co/producciones/guillermo\\_r/concepto.html](http://ingenieria.udea.edu.co/producciones/guillermo_r/concepto.html)

tecnología, y requiere de los siguientes instrumentos: visión sistémica de la organización, información, creatividad e innovación<sup>37</sup>.

En esa concepción, al gerente le corresponde una mirada al entorno de modo que la organización pueda generar desarrollo: tomar recursos y producir más recursos. Al administrador le corresponde más el mantenimiento y conservación. De manera similar el profesor Carlos Valencia ha defendido en sus cursos una concepción del gerente para enfrentar lo horizontal, lo transversal de la organización, lo cual lleva a la innovación que se materializa en lo fundamental por proyectos. A la administración se le concibe funcional o vertical<sup>38</sup>.

La experta en gestión curricular, Julia Mora M., en visita a la Universidad de Antioquia (Colombia), planteó los dos niveles de la gestión: El lineal o tradicional donde es sinónimo de administración: "Por gestión se entiende el conjunto de diligencias que se realizan para desarrollar un proceso o para lograr un producto determinado". Se asume como dirección y gobierno, actividades para hacer que las cosas funcionen, con capacidad para generar procesos de transformación de la realidad. Con una connotación más actualizada o gerencial, la gestión es planteada como "una función institucional global e integradora de todas las fuerzas que conforman una organización"<sup>39</sup>. En ese sentido la gestión hace énfasis en la dirección y en el ejercicio del liderazgo.

Con lo anterior hemos tratado de dejar en claro que los tres conceptos tienen una esencia común que no incluye la operación o ejecución. También hemos ilustrado que a la administración se le puede dar un alcance más conservador.

Es importante tener en cuenta en este concepto que ninguna empresa puede subsistir si no posee algún tipo de beneficio, por lo que siempre se debe mantener

---

37 Uribe, Augusto. Introducción a la gerencia. UPB, 1997

38 Valencia, Carlos. Gerencia de Proyectos. Seminario para profesores U. de Antioquia, 1996.

39 Mora, Julia. "Transformación y gestión curricular". En: Memorias Seminario Taller Evaluación y Gestión Curricular, Universidad de Antioquia, septiembre de 1999.

un cierto nivel de competencia con las otras empresas que se dedican a producir o prestar servicios. El concepto de gestión se mueve en un ambiente en el cual, por lo general, los recursos disponibles escasean, y en base a esto, la persona encargada de la gestión debe aplicar diferentes fórmulas para que de esta manera se logren persuadir y motivar constantemente a todas las fuentes del capital empresarial, con el objetivo de lograr que las mismas apoyen todos los proyectos que la empresa planea emprender<sup>40</sup>.

Se debe señalar que el concepto de gestión aplicado a la administración de empresas obliga a que la misma cumpla con cuatro funciones fundamentales para el desempeño de la empresa; la *primera* de esas funciones es la planificación, que se utiliza para combinar los recursos con el fin de planear nuevos proyectos que puedan resultar redituables para la empresa, en términos más específicos nos referimos a la planificación como la visualización global de toda la empresa y su entorno correspondiente, realizando la toma de decisiones concretas que pueden determinar el camino más directo hacia los objetivos planificados. La *segunda* función que le corresponde cumplir al concepto de gestión es la organización en donde se agrupan todos los recursos con los que la empresa cuenta, haciendo que trabajen en conjunto, para así obtener un mayor aprovechamiento de los mismos y tener más posibilidades de obtener resultados<sup>41</sup>.

La dirección de la empresa en base al concepto de gestión implica un muy elevado nivel de comunicación por parte de los administradores para con los empleados, y esto nace a partir de tener el objetivo de crear un ambiente adecuado de trabajo y así aumentar la eficacia del trabajo de los empleados aumentando las rentabilidades de la empresa.

---

40 Gestión y Administración <http://www.gestionyadministracion.com/empresas/concepto-de-gestion.html>

41 Salazar, M. Gestión y Administración. [www.gestionyadministracion.com/empresas/concepto-de-gestion.html](http://www.gestionyadministracion.com/empresas/concepto-de-gestion.html)

El control es la función final que debe cumplir el concepto de gestión aplicado a la administración, ya que de este modo se podrá cuantificar el progreso que ha demostrado el personal empleado en cuanto a los objetivos que les habían sido marcados desde un principio.

Teniendo todo esto que ha sido mencionado en cuenta, podemos notar la eficiencia que posee el hecho de llevar a cabo la administración de empresas en base al concepto de gestión. El mismo aporta un nivel mucho más alto de organización permitiendo así que la empresa pueda desempeñarse muy bien en su área de trabajo.

## **2.2 Concepto de gestión pública**

La gestión pública ha ido surgiendo tanto de la crisis de la aproximación tradicional que había, forjando un cierto paradigma burocrático (Barzelay, 1992), como de los propios cambios que han ido convirtiendo las administraciones públicas en grandes empresas de servicios, necesitadas de grandes recursos y con un entorno cambiante que cada vez permite menos el mantener rutinas y ritmos de otros tiempos. El énfasis se traslada de una perspectiva básicamente centrada en el cumplimiento de la legalidad y la regulación social a través de las normas, hacia una correcta y eficiente prestación de servicios<sup>42</sup>.

El problema continúa siendo que el marco en el que se mueven las administraciones públicas permite pocas “alegrías” desde el punto de vista de la gestión. Y ello tiene tanto que ver con, por ejemplo, las restricciones normativas que encorsetan la gestión de personal o que limitan la autonomía financiera, como son el entorno político que caracteriza el mundo de estas administraciones.

---

<sup>42</sup> Subirats Joan. Análisis de políticas públicas y gestión pública: Promesas y riesgos de una vida común. Universidad Autónoma de Barcelona. Pág. 147.

Desde una perspectiva más o menos genérica del gerente, se puede afirmar que uno de los elementos clave que aparecen como esenciales para poder “gerenciar” las administraciones públicas es una clara y específica determinación de objetivos. Pero, las organizaciones públicas no acostumbran a tener objetivos definidos de forma unitaria y concreta. Predomina la ambigüedad y lo no concreto. E incluso se podría añadir que esa indefinición no es en absoluto casual como fácilmente puede constatarse desde cualquier simple análisis del proceso de formación de una política, la formulación de objetivos es siempre conflictiva, siendo el marco de un profundo contraste entre los diversos actores<sup>43</sup>.

Este contraste puede deberse a causas ideológicas, conflictos de poder, o derivarse de los muchos conflictos organizacionales y de competencia que atraviesan organizaciones complejas como son las administraciones públicas.

En el mundo de las administraciones públicas, el concepto de estrategia no ha de entenderse como una respuesta a la competitividad entre instituciones – empresas, sino como una serie de acuerdos explícitos que reflejen las preferencias surgidas de un debate entre los actores colectivos e individuales presentes en el marco de juego de esas administraciones (Stewart – Ranson, 1988). La gestión pública, superando de esta forma el marco tradicional de la administración centrado en planificación, organización, dirección y control de una unidad organizativa, asumiría así la tarea de ir desarrollando nuevas y diferenciadas capacidades que permitan el manejo de cambios estructurales en ese nivel interorganizativo (Metcalf, 1993, p.183). Y, en ese contexto el control de lo conseguido, no podrá basarse sólo en parámetros de eficacia y eficiencia, sino también deberá tener en cuenta las influencias y efectos no esperados, así como la posible relación de estos resultados con los valores que se tuvieron o no en cuenta en el proceso de formación de las políticas<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Subirats Joan. Op cit. Pág. 147.

<sup>44</sup> Ibidem. Pág. 148.

## 2.3 La importancia de hablar de clientes en la administración pública

Los servicios públicos han de responder y satisfacer a una diversidad de agentes: sus usuarios, los ciudadanos que pagan impuestos que los financian, los políticos, y el personal que trabaja en ellos. El personal (especialmente el que tiene responsabilidades) tiene mecanismos claros de influencia, y los políticos velan por responder a las preferencias expresadas por el grueso de los ciudadanos (que son electores y pagan impuestos). Pero los clientes o usuarios de los servicios públicos no siempre reciben la consideración debida, especialmente cuando son un grupo pequeño de la población, y todavía más si no pertenecen a las capas dirigentes.

De aquí el interés que tiene redescubrir al cliente para la gestión pública<sup>45</sup>. Para brindar servicios públicos que pongan al ciudadano-usuario en el vértice de su funcionamiento habrá que buscar activamente al cliente, conocer sus expectativas, preferencias y quejas, y medir su satisfacción<sup>46</sup>. Esto permitirá mejorar la calidad de los servicios y es probablemente uno de los mayores recursos de mejora en esta etapa<sup>47</sup>.

Por tanto, se entiende al cliente de la gestión pública como:

- Organizaciones o personas que piden directamente un servicio y pagan una tasa o precio público por recibirlo: clientes en el sentido más cercano al comercial. Representan una parte relativamente pequeña de nuestra actividad.
- Quienes piden un servicio que se presta de forma gratuita representan otra parte de la gestión pública: lo que en terminología de servicios públicos

---

<sup>45</sup> Alford J. Defining the client in the public sector: a social exchange perspective. *Public Administration Review* 2002;62:337-46. Traducción española disponible en: [www.top.org.ar/Boletin/Bolet%EDnN5.htm#bib1](http://www.top.org.ar/Boletin/Bolet%EDnN5.htm#bib1)

<sup>46</sup> Epstein J. *Servicios públicos: trabajar para el consumidor*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas; 1991.

<sup>47</sup> Subirats J, Gomà R. La dimensión de estilo de las políticas públicas en España: entramados institucionales y redes de actores. En: Gomà R, Subirats J, coordinadores. *Políticas públicas en España*. Barcelona: Editorial Ariel; 1998. p. 388-406.

suele denominarse usuarios. Son ejemplos los niños que son vacunados en nuestros servicios, o los que nos piden que investiguemos una presunta infracción de la normativa sanitaria.

- Quienes reciben un servicio que no piden y que es gratuito, por la naturaleza peculiar de los servicios de salud pública son una parte mayor de nuestra actividad.
- El grueso de la actividad pública está constituido por servicios que se presta por mandato de las administraciones a organizaciones donde los interlocutores son otros gestores de servicios públicos (sus beneficiarios son ciudadanos que suelen ignorar que se les presta un servicio y, por supuesto, no saben quién lo presta). Son ejemplos los consumidores de establecimientos o productos sujetos a inspección, o los escolares que participan en programas de educación para la salud que impulsamos en los centros educativos.
- Una parte relevante de las actividades se hacen ejerciendo la autoridad en beneficio de los ciudadanos (son servicios con componentes coercitivos: inspecciones, requerimientos, multas o sanciones, donde el cliente es sometido a obligaciones legales).

Sin embargo, hay que tener en cuenta que un mismo cliente puede pertenecer a más de una categoría, al poder tener diferentes roles.

## **CAPÍTULO III**

### **LA GERENCIA PÚBLICA**

#### **3.1 Definición de gerencia**

La gerencia<sup>48</sup> destaca gran importancia en el proceso de cambio que se produce en la forma de encaminar una organización a sus objetivos, por ser la que: “se ocupa de las técnicas y procedimientos que potencializan la capacidad de planificar, dirigir y organizar una determinada institución u organización; controlando el trabajo de los funcionarios y de usar los recursos disponibles para alcanzar los objetivos y metas fijados; trabajando en forma efectiva con los recursos humanos y mediante ellos determinar lo que se va hacer viendo que se lo haga.”<sup>49</sup>

#### **3.2 Roles de la gerencia**

El gerente debe desempeñar roles dentro la organización: “interpersonal como líder – Representante - Enlace; Informativo como Supervisor – Difusor - Portavoz; y finalmente los Roles decisionales - solucionador de problemas - Administrador de recursos – Negociador entre otros”.<sup>50</sup>

El rol de la gerencia es un elemento fundamental para el desarrollo y éxito organizacional a través del fortalecimiento interno, la correcta utilización de recursos y el control del cambio. El gerente debe ser capaz de percibir el cambio y enfrentarlo, aprovechando las fortalezas y desarrollando los aspectos débiles.

---

<sup>48</sup> La palabra gerencia o dirección es la traducción de la palabra inglesa management.

<sup>49</sup> Stoner J.A., Freeman R.E., Gilbert D.R.; “Administración”, Sexta Edición, Editorial Prentice-Hall Hispanoamericana, 1996, Pág. 7.

<sup>50</sup> Stoner, Freeman, Gilbert. Op cit. Pág. 15.

Las Funciones Gerenciales, Procesos o elementos Básicos de la Gerencia son: Planificación, Organización, Dirección y Control. <sup>51</sup>



**FUENTE:** GIBSON L., IVANCEVIAN, DONNELLY Jr., “*Las Organizaciones*” Comportamiento, Estructura, Procesos, Octava Edición, McGraw-Hill/Irwin, 1996, pág. 32

### 3.2.1 Planificación

La función de la planificación es “la definición de metas, el establecimiento de la estrategia y el desarrollo de planes para coordinar las actividades; contribuye a que una organización defina sus objetivos, así como las acciones necesarias que se requiere para la toma de decisiones; es decir, es un conjunto de pasos relacionados por los que la gerencia determina que debe hacerse y como se hará”.<sup>52</sup>

### 3.2.2 Organización

“Después de establecer objetivos y delinear planes para lograrlos; se ordena y distribuye el trabajo, la autoridad y los recursos entre los miembros de una

<sup>51</sup> GIBSON L., IVANCEVIAN, DONNELLY Jr., “*Las Organizaciones*” Comportamiento, Estructura, Procesos, Octava Edición, McGraw-Hill/Irwin, 1996, Págs. 32-33.

<sup>52</sup> DONNELLY Jr. , GIBSON J.L., IVANCEVICH J.M. “*Fundamentos de Dirección y Administración de Empresas*”, Octava Edición, Editorial ERWIN, 1995, Pág. 8.

organización, determinando que tareas han de realizarse, quien las va a realizar, como se van a agrupar, quien reporta a quien y donde se tomaran las decisiones; logrando así una organización capaz de cumplir con sus metas”.<sup>53</sup>

La organización se refiere más concretamente a:<sup>54</sup>

- La confección de las estructuras.
- El empleo juicioso de los medios materiales.
- La definición y la coordinación de funciones y responsabilidades.
- La elección de métodos y elaboración de normas.

Por tanto, organización no es más que un conjunto eficaz de operaciones que contribuyen al logro de planes a través de una estructura de relaciones entre tareas, recurso y autoridad.

### **3.2.3 Dirección**

Se define a la dirección como el: “Proceso para dirigir e influir en las actividades de los miembros de un grupo o una organización entera para lograr que contribuyan a las metas o con respecto a una tarea”.<sup>55</sup>

Para que la planeación y la organización puedan ser “eficaces, necesitan ser dinamizadas y complementadas por la orientación que se dé a las personas, mediante una adecuada comunicación y habilidad de liderazgo y motivación. Interpretando los planes para los demás y dando las instrucciones sobre cómo ejecutarlos en función de los objetivos a alcanzar”.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> Stoner J.A., Freeman R.E., Gilbert D.R., Op cit. Pág. 12;

<sup>54</sup> Dubas J., Dupin J., “Organización de los servicios administrativos”, Tercera Edición, Ediciones Deusto 1968, Pág. 23.

<sup>55</sup> Stoner J.A., Freeman R.E., Gilbert D.R. Op cit. Pág. 13.

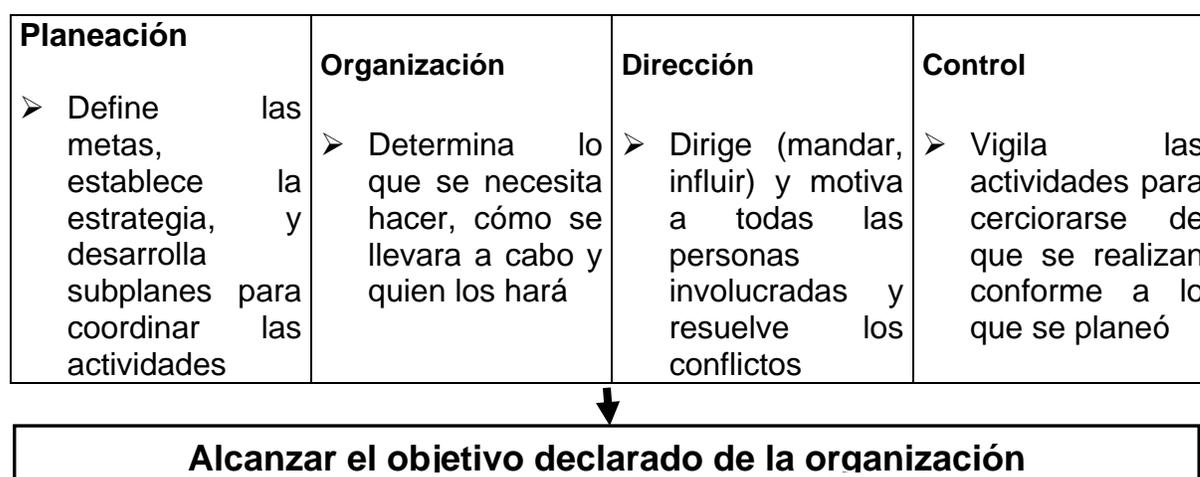
<sup>56</sup> Chiavenato Idalberto, “Introducción a la Teoría General de la Administración”. Mc Graw-Hill, 1995, Págs. 258-259

### 3.2.4 Control

“El control es un proceso que consiste en vigilar y evaluar las actividades laborales de la organización; para asegurarse que se logren los objetivos y metas según lo planeado con el objeto de detectar errores y aplicar medidas correctivas tan pronto sea posible”<sup>57</sup>

**Figura Nº 2**

#### **CONCLUSION DE LAS FUNCIONES DE LA GERENCIA**



**FUENTE:** Stephen P. Robbins “Administración”, Pág. 5

### 3.3 Gerencia pública

“Gerencia Pública es el sistema que tiene por fin dirigir y coordinar la actividad del Estado hacia objetivos que se ha propuesto para el beneficio del país, asegurando el mantenimiento, funcionamiento y operación de los servicios públicos.”<sup>58</sup>

#### 3.3.1 Economicidad, racionalidad y transparencia

El desempeño de los gerentes públicos debe estar basado en los principios de economicidad, que en su sentido más amplio significa “la administración adecuada

<sup>57</sup> Donelly Jr., Gibson J.L., Ivancevich J.M , Op cit. Pág. 5.

<sup>58</sup> Escalante Fernández Fernando, “Dirección y Organización de Empresas Privadas y Públicas”, Págs. 52.

de los bienes o la virtud que consiste en evitar los gastos inútiles”; el principio de racionalidad que implica “escoger los medios o estrategias para alcanzar los fines u objetivos de la manera más adecuada (eficiencia)”; y el principio de transparencia que involucra “la generación y transmisión expedita de información útil, pertinente y confiable, la preservación y garantía de libre acceso a la información generada (para propósitos de control), la difusión hacia la sociedad y el público de la información generada de manera comprensible, así como hacerla accesible al público”<sup>59</sup>

### 3.3.2 Niveles jerárquicos en la gerencia pública

Los niveles jerárquicos en las entidades públicas se detallan en el Cuadro No. 2 que viene representada seguidamente:

**Cuadro N° 2**  
**NIVELES JERARQUICOS EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS**

NIVEL	QUE HACEN
NIVEL DIRECTIVO (Alto Nivel, Estratégico)	Determinan los objetivos, alcance y el rumbo de la organización. Es responsable de la definición de los principales objetivos y estrategias de la organización.
NIVEL EJECUTIVO (Nivel Medio, Táctico)	Dirige actividades del Nivel Técnico, se enfoca en la coordinación de actividades, abarca sus recursos específicos (planes y programas) para que el Nivel Técnico los ejecute y se preocupa por alcanzar los objetivos. Sirve como enlace entre aquellos que producen el producto o servicio y aquellos que lo reciben
NIVEL OPERATIVO (Nivel Técnico o Supervisores, Operacional)	Es el nivel donde las tareas y operaciones son ejecutadas, los programas son desarrollados, las técnicas son aplicadas. Sigue los programas y rutinas desarrolladas en el Nivel Gerencial

**FUENTE:** ESCALANTE FERNANDEZ Fernando. Op cit.

<sup>59</sup> Chiavenato, Idalberto, Op. Cit. Págs. 430-432.

### 3.3.3 Tipo de información de acuerdo al nivel jerárquico

La información en toda organización sea esta privada o pública tiene gran relevancia, sea para la toma de decisiones, como para verificar o identificar si se están llevando a cabo los objetivos de la empresa; además el tipo de información que maneja cada nivel de la organización es diferente y cada cual tiene un objetivo diferente. Además de mencionar la información se mencionara las habilidades que deben poseer para tener una mejor idea de cual va ser el manejo de dicha información.

**Cuadro N° 3**

#### TIPO DE INFORMACIÓN DE ACUERDO AL NIVEL JERÁRQUICO

nivel directivo	nivel ejecutivo	nivel operacional
<b>tipo de información</b>		
<b>INFORMACIÓN ESTRATEGICA</b>	<b>INFORMACIÓN TACTICA</b>	<b>INFORMACIÓN OPERATIVA</b>
Este tipo de información se emplea con fines de planeación y el análisis de áreas problemáticas o situaciones específicas. Formula metas y determina medios para alcanzarlas	Hace referencia a la captación de los recursos propios para realización de la actividad. Se emplea para instrumentar programas de planeación estratégica y planes específicos para las áreas funcionales de la organización.	Se emplea para controlar actividades estructuradas y repetitivas que pueden ser medidas a través de resultados específicos.
<b>Habilidades gerenciales</b>		
<b>HABILIDADES CONCEPTUALES</b>	<b>HABILIDADES TECNICAS</b>	<b>HABILIDADES HUMANAS</b>
Son aquellas que permiten una visión de conjunto, de la complejidad del todo de la organización y de cómo las diferentes partes conforman la unidad. Los gerentes con habilidades conceptuales comprenden las actividades e intereses de la organización y la manera como todo ello está interrelacionado	Consisten en saber utilizar conocimientos, procedimientos y recursos específicos para desempeñar el trabajo.	Es el reflejo de la capacidad de liderazgo y una herramienta para trabajar, comunicarse y entender a los demás.

**FUENTE:** THIERAUF, Robert, "Sistemas de información Gerencial para el Control y Planificación", Editorial Limusa, México, 1991, Págs. 27-33.

### 3.4 El gerente en su rol de líder

Liderazgo y gerencia son conceptos que a menudo se confunden. ¿Cuál es la diferencia entre ellos? John Kotter de la escuela de negocios de Harvard, dice que la gerencia se ocupa de manejar la complejidad. Una buena gerencia impone orden y congruencia al planear de manera formal, diseñar estructuras organizacionales rígidas y comparar los resultados con los planes. El liderazgo, en contraste, se refiere a manejar el cambio: los líderes establecen el rumbo con una visión del futuro. Después, para convocar a los empleados, les comunican esta visión y los inspiran para que superen los obstáculos.

Robert House, de la escuela de Wharton de la Universidad Pensilvania, concuerda cuando dice que los gerentes ejercen la autoridad que les confiere su rango para ganarse la obediencia de los miembros de la organización. La gerencia consiste en implantar la visión y la estrategia dada por los líderes, coordinar y dotar de personal a la organización y enfrentar los problemas cotidianos<sup>60</sup>.

En la gerencia pública se desempeñan las mismas funciones de planificación, dirección, organización y control que generalmente se aplican en las organizaciones privadas, pero además, los gerentes en este ámbito, deben también conocer criterios de manejo de recursos humanos, deben conocer con precisión las leyes y normas que rigen la gestión pública, además de la reglamentación interna de cada entidad. Por tanto, la gestión gerencial se hace más compleja, considerando además las estructuras organizacionales de gran magnitud de estas entidades.

---

<sup>60</sup> STEPHEN P. Robbins. "Comportamiento Organizacional", Edición 10a. Pearson Educación, México, 2004. Pág. 313.

### 3.4.1 Influencia del gerente líder en la organización

Dado que el liderazgo es la capacidad de influir en un grupo para que consiga sus metas. La base de esta influencia puede ser formal, como la que confiere un rango gerencial en una organización.<sup>61</sup> Como estos puestos influyen alguna autoridad formalmente asignada, las personas que los ocupan asumen el liderazgo sólo por el hecho de estar en ellos. Sin embargo, no todos los líderes son jefes ni, para el caso, todos los jefes son líderes.

El que una organización confiera derechos formales a sus gerentes, no es garantía de que ellos sepan ejercer el liderazgo. El liderazgo informal (es decir, la capacidad de influir que no es producto de la estructura formal de la organización) es tan importante o más que la influencia formal. En otras palabras, los líderes pueden surgir dentro de un grupo o ser nombrados formalmente para dirigirlos.

El gerente líder de una organización se valdrá de diversas herramientas para que la misma adopte la cultura que él considera apropiada, estas herramientas utilizadas para que todos en la organización no sólo conozcan la cultura, los objetivos y el comportamiento deseado por el líder, sino que actúen en consecuencia, van desde las declaraciones formales a través de normas y procedimientos hasta las menos formales que tratan de delinear las características personales de quienes ingresen a la organización.<sup>62</sup>

Ambos mecanismos, la norma y el criterio de selección de personal son determinados por el líder de acuerdo con la imagen que se le quiera imprimir a la organización siempre y cuando los líderes se valgan de la influencia sobre los demás, una herramienta propia de los líderes que se apoya en sus características de personalidad, conocimientos y experiencia.

---

<sup>61</sup> HOUSE, R. J. y R. N., Aditya, 1997. "La sociedad Científica de estudios en liderazgo", en suplemento de administración, Vol. 3. pág. 445.

<sup>62</sup> GOMEZ FULAO, Juan C. - MAGDALENA Fernando G. "Sistemas Administrativos, Estructuras y Procesos", Buenos Aires. Ediciones Macchi. 1999. p. 67.

### **3.4.2 Teorías de liderazgo**

Para precisar los estilos de liderazgo, que aplican los gerentes de las entidades públicas, es necesario revisar la literatura que sobre ello se ha desarrollado.

#### **3.4.2.1 Teorías conductuales de liderazgo**

Al respecto, se verifican cuatro teorías conductuales de liderazgo:

##### **3.4.2.1.1 Estudios de la Estatal de Ohio**

La iniciación de estructura se refiere al grado en el que es probable que el líder defina y estructure su papel y los de sus subordinados en el intento de conseguir las metas. Esta definición abarca el comportamiento tendiente a organizar el trabajo, las relaciones laborales y las metas. El líder que tiene una calificación alta en la categoría de iniciación de estructura es aquel que “asigna tareas específicas a los miembros del grupo”, “espera que sus trabajadores mantengan niveles de desempeño definidos” y que “insiste en que se cumplan los plazos”.

##### **3.4.2.1.2 Estudios de la universidad de Michigan**

Los estudios de liderazgo emprendidos en el centro de Encuestas de Investigación de la Universidad de Michigan, aproximadamente al mismo tiempo que los estudios de la estatal de Ohio, tenían objetivos similares: detectar características conductuales de los líderes que se relacionaran con las medidas del desempeño eficaz.

El grupo de Michigan también encontró dos dimensiones de conducta de liderazgo, a las que nombraron orientación a los empleados y orientación a la

producción.<sup>63</sup> Los líderes orientados a los empleados destacaban las relaciones entre personas; se interesaban por las necesidades de los empleados y aceptaban sus diferencias individuales. En contraste, los orientados a la producción se inclinaban por los aspectos técnicos o por las tareas del trabajo. El objetivo principal era cumplir con las tareas del grupo, para lo cual los miembros eran un mero instrumento<sup>64</sup>.

Las conclusiones a las que llegaron los investigadores de Michigan favorecían a los líderes orientados a los empleados, ya que los asociaban con una mayor productividad de grupo y satisfacción laboral. Los líderes orientados a la producción se relacionaron con una baja productividad de grupo y menor satisfacción laboral.

#### **3.4.2.1.3 Rejilla Gerencial**

Blake y Mouton crearon una representación gráfica bidimensional del estilo de liderazgo, una rejilla gerencial (también conocida como la rejilla del liderazgo) basada en dos estilos: “interés por las personas” e “interés por la producción”, que en lo esencial corresponden a las dimensiones de la Estatal de Ohio, consideración e iniciación de estructura, o a las de orientación a los empleados y a la producción del grupo de Michigan.

Esta rejilla ilustrada, se tiene nueve posibles posiciones en cada eje, lo que da 81 ubicaciones diferentes en las que puede encontrarse el estilo del líder. La rejilla no muestra los resultados obtenidos, sino más bien los factores dominantes de las ideas del líder con respecto a la obtención de resultados. De acuerdo con los resultados de Blake y Mouton, se encontró que los gerentes se desempeñan mejor con estilo 9,9, a diferencia de, digamos, 9,1 (autoridades) o 1,9 (líderes). La rejilla da un marco de referencia para conceptualizar mejor el estilo de liderazgo, pero no

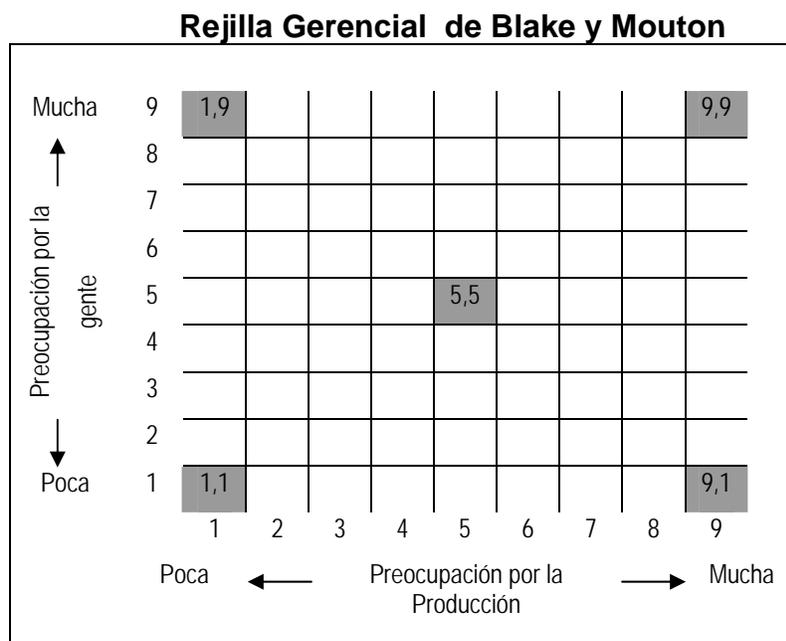
---

<sup>63</sup> KAHN, R. y D. Katz, 1990. “Prácticas de Liderazgo en relación a la Productividad y la Moral”, Grupo de Dinámicas: investigación y teoría. Elmsford, New York, Paterson, 2ª.ed.

<sup>64</sup> STEPHEN P. Robbins. 2004 “Comportamiento Organizacional”, Edición 10a. Pearson Educación, México. Pág. 317.

aporta ninguna nueva información tangible que aclare el dilema del liderazgo, ya que hay pocas pruebas concretas en la conclusión de que el estilo 9,9 es el mejor para todas las situaciones.

**Cuadro No. 4**



#### 3.4.2.1.4 Estudios de Escandinavia

Los tres planteamientos conductistas que se acaba de revisar proceden de finales de la década de 1940 y comienzos de 1960. Entonces el mundo era un lugar mucho más estable y previsible. Pero investigadores de Suecia y Finlandia, con la idea de que aquellos estudios no captan las realidades actuales más dinámicas, se han propuesto volver a examinar si acaso sólo hay dos dimensiones esenciales en el comportamiento de los líderes. Su premisa es que con los cambios del mundo, los líderes eficaces deberían exhibir un comportamiento orientado al desarrollo. Se trata de líderes que le dan valor a la experimentación, buscan nuevas ideas y generan e implantan cambios.<sup>65</sup>

<sup>65</sup> Íbidem. Pág. 318.

Así, por ejemplo, los investigadores escandinavos revisaron los datos originales de la Estatal de Ohio y descubrieron que incluían elementos como promueven nuevas formas de hacer cosas, conciben nuevos medios de enfrentar los problemas y alimentan a los miembros para que inicien nuevas actividades. Ahora bien, en aquella época tales características no explicaban gran cosa del liderazgo eficaz. Los escandinavos propusieron que la razón podía ser que en el ambiente dinámico actual es diferente. Por tanto, esos investigadores realizan nuevos estudios para averiguar si hay una tercera dimensión: orientación al desarrollo, que se relacione con la eficacia de los líderes.

### **3.4.2.2 Teorías de la contingencia**

#### **3.4.2.2.1 Modelo de Fiedler**

El primer modelo exhaustivo de la contingencia del liderazgo, es obra de Fred Fiedler<sup>66</sup>. El modelo de la contingencia de Fiedler propone que el desempeño eficaz de un grupo depende de la justa correspondencia entre el estilo del líder y el grado en el que la situación le da el control.

Cómo identificar el estilo de liderazgo: Fiedler cree que un factor clave en el éxito del líder es su estilo básico como individuo. Así, comenzó por tratar de averiguar cuál es ese estilo, para lo cual preparó el cuestionario del compañero menos preferido (CMP), con el que se pretende medir si una persona se orienta a las tareas o a las relaciones.

Cómo definir la situación: Después de que se ha determinado un estilo básico de liderazgo mediante el CMP, es necesario hacer corresponder al líder con la situación. Fiedler identificó tres dimensiones de contingencia que, según él, definen los factores situacionales fundamentales que determinan la eficacia del liderazgo de poder. Las definiciones son las siguientes:

---

<sup>66</sup> FIEDLER, F.E., 1997. "Teoría del liderazgo afectivo". New York, McGraw – Hill.

- 1. Relaciones entre el líder y los miembros.** Grado de confianza y respeto que sienten los subordinados por su líder.
- 2. Estructuras de la tarea.** Grado en que las asignaciones laborales siguen un procedimiento (es decir, están o no están estructuradas).
- 3. Posición de poder.** Influencia que se deriva de la posición en la estructura de la organización; comprende el poder de contratar, despedir, disciplinar, ascender y aumentar sueldos.

En el modelo de Fiedler, el siguiente paso consiste en evaluar la situación en términos de estas tres variables de contingencia, para establecer si las relaciones entre el líder y los miembros de poder son débiles o fuertes<sup>67</sup>.

#### **3.4.2.2 Teoría situacional de Hersey y Blanchard**

Paul Hersey y Ken Blanchard concibieron un modelo de liderazgo que ha ganado muchos seguidores entre los especialistas del desarrollo administrativo<sup>68</sup>. Este modelo llamado teoría de liderazgo situacional (TLS), se ha incorporado a programas de capacitación para el liderazgo en 400 de las 500 empresas de la revista *Fortune*, y cada año a más de un millón de administradores y directores de una gran variedad de empresas se les enseñan sus elementos básicos.

El liderazgo situacional es una teoría de contingencias que se enfocan en los seguidores. Para que el liderazgo sea eficaz, hay que escoger el estilo correcto, que según Hersey y Blanchard depende de la madurez de los seguidores. Antes de avanzar, necesitamos aclarar dos puntos: ¿Por qué nos enfocamos en los seguidores? y ¿Qué se entiende por madurez?

---

<sup>67</sup> Stephen P. Robbins. "Comportamiento Organizacional", Edición 10a. Pearson Educación, México, 2004. Pág. 320-321.

<sup>68</sup> HERSEY P. y K. H. Blanchard. "¿Entonces tu quieres conocer tu estilo de liderazgo?", Upper Saddle River. New York, 8ª ed., 2001.

El énfasis en los seguidores en cuanto a la eficacia del liderazgo obedece al hecho de que son ellos quienes aceptan o rechazan al líder. Sin importar lo que el líder haga, su eficacia depende de las acciones de sus seguidores. Éste es un punto importante que en la mayoría de las teorías de liderazgo ha sido ignorado o desestimado. El concepto *madurez*, definido por Hersey y Blanchard, se refiere a la medida en que las personas tienen la habilidad y la disposición de cumplir con una tarea específica.

### **3.4.2.2.3 Teoría del intercambio de líder y miembros**

En su mayoría, las teorías del liderazgo que se han estudiado asumen que los líderes tratan a todos sus subordinados de la misma forma; esto es, suponen que usan un estilo homogéneo con toda la gente en sus unidades de trabajo. Pero recuerde sus experiencias en grupos. ¿Observó que los líderes se conducen de manera diferente con diversas personas? ¿Qué tenían favoritos que formaban su camarilla? Si su respuesta es afirmativa a estas preguntas, usted está reconociendo las bases de la teoría del intercambio de líder y miembros.

La teoría del intercambio de líder y miembro (ILM) señala que por obra de las presiones de tiempo, el líder establece relaciones especiales con ciertos miembros del grupo, que forman su camarilla: confía en ellos, les presta una atención desproporcionada y son objeto de privilegios. Los demás están en la periferia: tienen una parte menor del tiempo del líder, menos de las recompensas preferidas que éste controla y sus relaciones con él son de autoridad formal.

La teoría propone que al principio de la interacción entre el líder y un seguidor, aquél clasifica implícitamente a éste en la camarilla o la periferia. Ésta relación se mantiene relativamente estable con el paso del tiempo. No está claro cómo escoge el líder a unos sobre otros, pero hay pruebas de que los líderes tienden a escoger a su camarilla por tener actitudes y características semejantes a las suyas, o bien porque son más competentes que los otros. Un punto clave es que

si bien el que escoge es el jefe, su clasificación depende de las características de los seguidores.

#### **3.4.2.2.4 Teoría de la trayectoria a la meta**

La esencia de la teoría de la trayectoria a la meta es que el trabajo del líder consiste en ayudar a sus seguidores a cumplir sus objetivos y darles la dirección y el apoyo que necesitan para asegurarse que sus metas sean compatibles con las metas de la organización. La expresión *trayectoria a la meta* se deriva de la convicción de que los líderes eficaces aclaran el trayecto para que los seguidores vayan de donde están a la consecución de sus metas laborales y reducen los escollos para que su paso por el camino sea más fácil.

House identificó cuatro comportamientos de liderazgos. El *líder directivo* le muestra a los seguidores lo que se espera de ellos, programa el trabajo que se realizará y da lineamientos concretos sobre cómo cumplir las tareas. El *líder que apoya* es amigable y se preocupa por la necesidad de sus seguidores. el *líder participativo* consulta con sus seguidores y escucha sus sugerencias antes de tomar una decisión. El *líder orientado a los logros* establece metas rigurosas y espera que los seguidores cumplan al más alto nivel. A diferencia de Fiedler, House asume que los líderes son flexibles y que un líder puede manifestar cualquier conducta, dependiendo de la situación.

#### **3.4.2.2.5 Modelo de participación del líder**

Víctor Vroom y Philip Yetton postularon el **modelo de participación del líder**, que relaciona el comportamiento del líder y la participación en la toma de decisiones.

<sup>69</sup> Al reconocer que las estructuras de las tareas tienen diversas exigencias de actividades rutinarias y no rutinarias, los investigadores señalaron que la conducta

---

<sup>69</sup> VROOM, V. H. y P.W. Yetton. 1973. "Haciendo Liderazgo y decisión". Pittsburg, Universidad de Pittsburg Press.

del líder debe ajustarse para reflejar dichas estructuras. El modelo era normativo, ya que daba un grupo de normas que debían seguirse para determinar la forma y monto de participación en la toma de decisiones, según lo determinarían las diferentes situaciones.

### 3.4.2.2.6 El líder carismático

Los estudios para identificar las características personales de los líderes carismáticos, han permitido aislar cinco peculiaridades que los distinguen de los otros: tienen una visión, están dispuestos a correr riesgos para materializarla, son sensibles a las restricciones del ambiente y a las necesidades de sus seguidores y muestran un comportamiento que se sale de lo ordinario. Estas características se anotan en la siguiente tabla<sup>70</sup>:

<b>Cuadro No. 6:</b>
<b>CARACTERISTICAS FUNDAMENTALES DE LOS LIDERES CARISMATICOS</b>
1. <i>Visión y articulación.</i> Tienen una visión (expresada como meta ideal) que propone un futuro mejor que el estado actual y son capaces de aclarar la importancia de esa visión en términos que los demás entienden
2. <i>Riesgos personales.</i> Están dispuestos a correr riesgos personales, incurrir en costos elevados y sacrificarse para alcanzar su visión.
3. <i>Sensibilidad al entorno.</i> Son capaces de hacer evaluaciones realistas de las limitaciones y recursos del entorno que se necesitan para suscitar un cambio.
4. <i>Sensibilidad a las necesidades de los seguidores.</i> Perciben las capacidades de los demás y responden a sus necesidades y sentimientos.
5. <i>Comportamiento poco convencional.</i> Actúan de maneras que parecen novedosas y contrarias a las normas.

Fuente: ROBBINS Stephen. Op cit.

¿Cómo influyen los líderes carismáticos en sus seguidores? Las pruebas apuntan a un esquema de cuatro pasos. Comienza cuando un líder articula una visión atractiva que ofrece a los seguidores una sensación de continuidad en la que se vincula el presente con un futuro mejor en la organización. Enseguida, el líder comunica expectativas de un desempeño sobresaliente y expresa su confianza en que los seguidores pueden lograrlo, con lo que fortalece su autoestima y su seguridad personal. Luego, el líder transmite mediante palabras y actos un nuevo

<sup>70</sup> ROBBINS Stephen. 2004. Comportamiento Organizacional. Edit. Pearson. México. Pág. 341.

conjunto de valores y con su comportamiento pone el ejemplo para que lo imiten sus seguidores. Por último, el líder carismático hace sacrificios personales y muestra una conducta poco convencional para demostrar su valor y su convencimiento de la visión<sup>71</sup>.

Se ha demostrado que quienes trabajan con líderes carismáticos se sienten motivados para empeñar un esfuerzo adicional y, como quieren y respetan a su líder, expresan más satisfacción. Los expertos piensan que es posible capacitar a los individuos para que exhiban comportamientos carismáticos y gocen de los beneficios de ser llamados como “líderes carismáticos”. Una persona pueda aprender a ser carismático si sigue un proceso de tres pasos. En primer lugar, tiene que adquirir el aura del carisma, para lo cual debe mantener una perspectiva optimista, apelar a la pasión como catalizador para generar entusiasmo y comunicarse con todo el cuerpo, no solo con palabras. En segundo, un individuo atrae a los demás si crea un vínculo que los inspire a seguirlo. En tercero, el individuo materializa el potencial de los seguidores al penetrar en sus emociones<sup>72</sup>.

Sin embargo, no siempre hacen falta líderes carismáticos para obtener un gran desempeño de los empleados. El carisma es más apropiado cuando la tarea de los seguidores tiene un componente ideológico o cuando el ambiente es muy tenso o incierto.

#### **3.4.2.2.7 Liderazgo transformacional**

Otra corriente de investigación se ha centrado en distinguir a los líderes transformacionales de los transaccionales. Los líderes transformacionales son también carismáticos. Sin embargo, hay otros líderes que inspiran a sus

---

<sup>71</sup> ROBBINS Stephen. Op cit. pág. 342.

<sup>72</sup> ROBBINS Stephen. Op cit. Pág. 343

seguidores para que trasciendan sus intereses personales por el bien de la organización y que llegan a tener un efecto profundo y extraordinario en ellos.

Se trata de los líderes transformacionales, como Andrea Jung de Avon y Richard Branson del Virginia Group. Estos líderes prestan atención a los intereses y las necesidades de desarrollo individual de los seguidores; modifican la conciencia que tiene de los temas, pues los ayudan a ver los viejos problemas de maneras nuevas, y son capaces de excitarlos, estimularlos e inspirarlos para que hagan un esfuerzo adicional por alcanzar las metas del grupo<sup>73</sup>.

En la tabla siguiente, se identifican y definen cuatro características que distinguen a estos dos tipos de líderes.

<b>Cuadro No. 7</b>
<b>CARACTERISTICAS DE LOS LIDERES TRANSACCIONALES Y TRANSFORMACIONALES</b>
<b>LIDERES TRANSACCIONALES</b>
<i>Recompensas contingentes.</i> Acuerdan un intercambio de recompensas por el esfuerzo, prometen recompensas por el buen desempeño, reconocen logros. <i>Administración por excepción (activa).</i> Observan y buscan desviaciones de las reglas y criterios, emprenden acciones correctivas. <i>Administración por excepción (pasiva).</i> Interviene solo si no se cumplen los criterios. <i>Política de no intervención.</i> Abdican a sus responsabilidades, evita tomar decisiones.
<b>LIDERES TRANSFORMACIONALES</b>
<i>Carisma.</i> Dan una visión y un sentido de una misión, infunden orgullo, se ganan el respeto y la confianza. <i>Inspiración.</i> Comunican esperanzas elevadas, usan símbolos para centrar los esfuerzos, expresan propósitos importantes con términos sencillos. <i>Estímulo intelectual.</i> Promueven la inteligencia, la racionalidad y la solución cuidadosa de los problemas. <i>Interés personalizado.</i> Prestan atención personal, tratan en lo individual a cada empleado, dirigen, aconsejan.

Fuente: ROBBINS Stephen. Op cit.

El liderazgo transaccional y el transformacional no deben considerarse como todos opuestos de hacer las cosas. El liderazgo transformacional se construye en base al liderazgo transaccional: incita un esfuerzo y un desempeño que va más allá de lo que hubiera ocurrido con el planteamiento transaccional solo. Asimismo, el

<sup>73</sup> ROBBINS Stephen. Op cit. Pág. 344.

liderazgo transformacional es más que carisma. “El (líder) puramente carismático quiere que sus seguidores adopten su visión del mundo y no pasa de ahí; el líder transformacional tratara de infundir en sus seguidores la capacidad de cuestionar no solo las opiniones establecidas, sino incluso las que estableció el mismo”.<sup>74</sup>

#### **3.4.2.2.8 Liderazgo visionario**

El liderazgo visionario es la capacidad de crear y articular una visión realista, atractiva y creíble del futuro de la organización o de la unidad organizacional que crece y mejora a partir del presente. Esta visión, si se elige e implanta apropiadamente, reúne tanta energía que, de hecho, inicia el futuro pues convoca habilidades, talentos y recursos para que acontezca.

En una revisión de varias definiciones se aprecia que la visión difiere en varios modos de otras formas de señalar una dirección, “Una visión comprende una imaginaria clara e irresistible que ofrece una manera nueva de mejorar, que reconoce y aprovecha las tradiciones y entrelaza las acciones que las personas pueden emprender para realizar un cambio. La visión nutre las emociones y energía de las personas. Cuando esta bien articulada, genera el entusiasmo que la gente siente por los encuentros deportivos y otras actividades del tiempo libre y lleva al trabajo esta energía y dedicación”.<sup>75</sup>

Las propiedades fundamentales de una visión son posibilidades de inspiración centradas en los valores, asequibles, ricamente imaginables y articuladas. Las visiones deben poder crear posibilidades que inspiren, sean únicas y ofrezcan un orden nuevo que distinga a la organización. Es probable que una visión fracase si no provee una idea del futuro clara y ostensiblemente mejor para la organización y sus miembros. Las visiones deseables concuerdan con los tiempos y las circunstancias y reflejan la exclusividad de la organización. Los integrantes de la

---

<sup>74</sup> Ibidem. Pág. 344.

<sup>75</sup> Ibidem. Pág. 344.

empresa deben creer que la visión es alcanzable. Deben percibirla como un reto, pero uno factible. Las visiones que están bien articuladas y tienen una imaginaria poderosa se captan y aceptan más fácilmente.

Estos líderes exhiben tres cualidades que se relacionan con la eficacia de sus funciones visionarias. En primer lugar está su capacidad de explicar la visión a los demás. El líder necesita comunicar claramente la visión, de palabra y por escrito, en lo que respecta a las acciones necesarias y los fines. En segundo, lugar tiene que ser capaz de expresar la visión no solo lingüísticamente sino también con su comportamiento, lo que le exige conducirse de maneras que las transmitan y la refuercen.

La tercera habilidad consiste en poder extender la visión a diversos contextos de liderazgo. Es la capacidad de ordenar las actividades para que la visión se aplique a diversas situaciones. Por ejemplo, la visión tiene que ser tan significativa para los empleados de contabilidad como para los de marketing, lo mismo en Praga que en Pittsburg.<sup>76</sup>

### **3.5 Influencia del gerente en la cultura organizacional según el estilo de liderazgo que asume**

La gerencia influye en las funciones (integración interna, adaptación externa) anteriormente expuestas y tiene un rol fundamental en la formación, consolidación y cambio de las culturas, pero en ningún modo puede sobrestimarse su papel. Los gerentes tienen influencia en la cultura organizacional, ya que deciden sobre los recursos, información, recompensa y castigos, la autonomía, el control, entre otros, así como incorpora: comportamientos, hábitos, lenguaje normas y otros.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> ROBBINS Stephen. Op cit. Pág. 345.

<sup>77</sup> ALABART, Y. y PORTUONDO, A. L. La Cultura Organizacional. Una Variable a Considerar en la Competitividad Empresarial. Folletos Gerenciales. No. 3. CCED, MES. 2001. p. 32.

De presentarse una situación no usual a la acostumbrada o crisis y que demanden respuesta, el gerente actúa, reacciona y con su actuación (Nivel Explícito) sienta las bases para la instauración de nuevas normas y con ellas, surgen nuevos métodos de trabajo y se consolidan valores o surgen otros nuevos, que a su vez, determinan las normas.

Un nuevo gerente en ocasiones implanta (o trata de implantar) nuevas normas y sus valores pueden ser diferentes a los existentes, lo que provoca cambios en las actitudes y conductas, que son las manifestaciones más evidentes de la cultura en toda la organización. Esto puede ser positivo o no, todo está en dependencia de las necesidades de cambio en la organización.<sup>78</sup>

Es esencial comprender que la gerencia juega un papel significativo en el arraigo de los niveles de la cultura (visibles o no), pero sin el grupo en sí mismo, no hay cultura y, por tanto cada integrante del grupo tiene una participación más o menos destacada en función de la propia unidad de éste y del grado de consolidación de su cultura.<sup>79</sup>

La formación de la cultura está soportada por la triada individuo – grupo – organización, por tanto lo esencial está en comprender que, de hecho, el líder (jefe) de un grupo juega un papel fundamental en el arraigo de todos los niveles de la cultura (visibles o no).<sup>80</sup>

Dentro del estudio de la cultura, se da una particular importancia al descubrimiento interno del hombre, al conocerse a sí mismo para conocer a su grupo, al reconocer sus valores y cómo estos son compartidos o no en su grupo y a la influencia del líder/gerente en correspondencia con el individuo – grupo, el papel

---

<sup>78</sup> ALABART, Y. y PORTUONDO, A. L. op cit. P. 33.

<sup>79</sup> ABRABANEL y ALLAIRE, "Cultura Organizacional: aspectos teóricos, prácticos y metodológicos", Editorial Legis, Colombia, 1992. p. 97.

<sup>80</sup> ABRABANEL y ALLAIRE. Op cit. p. 97.

de líder/gerente dentro de la cultura, no es condición suficiente aunque si necesaria en la formación y consolidación de la cultura.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Ibidem. P. 98.

## **CAPÍTULO IV**

### **MARCO LEGAL Y CARACTERÍSTICAS ORGANIZATIVAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL PAÍS**

#### **4.1 Estructura del Poder Ejecutivo**

La estructura del poder ejecutivo, que se constituye en el contexto en el cual se desarrolla la presente Tesis, se define en la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (Ley LOPE), cuyos aspectos generales se destaca a continuación.

#### **Decreto supremo No. 29894 de 7 de Febrero de 2009 (Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo)**

##### **Artículo 2.- (Objeto).**

La presente norma tiene por objeto establecer la estructura organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, así como las atribuciones de la Presidenta o Presidente, Vicepresidenta o Vicepresidente y de las Ministras y Ministros, así como definir los principios y valores que deben conducir a los servidores públicos, de conformidad a lo establecido en la Constitución Política del Estado.

La conformación del Poder Ejecutivo tiene las siguientes características.

##### **Artículo 13.- (Descripción).**

I. Las tareas de la Administración Pública son realizadas por las Ministras y los Ministros del Estado Plurinacional, cuyas atribuciones determina la presente norma. Las Ministras o los Ministros del Estado Plurinacional son los siguientes:

a) Ministra(o) de Relaciones Exteriores

- b) Ministra(o) de la Presidencia
- c) Ministra(o) de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción
- d) Ministra(o) de Autonomía
- e) Ministra(o) de Gobierno
- f) Ministra(o) de Defensa
- g) Ministra(o) de Defensa Legal del Estado
- h) Ministra(o) de Planificación del Desarrollo
- i) Ministra(o) de Economía y Finanzas Públicas
- j) Ministra(o) de Hidrocarburos y Energía
- k) Ministra(o) de Desarrollo Productivo y Economía Plural
- l) Ministra(o) de Obras Públicas, Servicios y Vivienda
- m) Ministra(o) de Minería y Metalurgia
- n) Ministra(o) de Justicia
- o) Ministra(o) de Trabajo, Empleo y Previsión Social
- p) Ministra(o) de Salud y Deportes
- q) Ministra(o) de Medio Ambiente y Agua
- r) Ministra(o) de Educación
- s) Ministra(o) de Desarrollo Rural y Tierras
- t) Ministra(o) de Culturas

II. La Presidenta o el Presidente del Estado Plurinacional, a través de Decreto Presidencial, podrá designar hasta dos (2) Ministras(os) Sin Cartera para desarrollar tareas específicas. El Decreto Presidencial establecerá los alcances de sus atribuciones y competencias.

Los ministerios en los cuales se realizará el estudio son: Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión social, Ministerio de Salud y Deportes y, Ministerio de Educación.

## **4.2 Marco Legal en relación a las políticas de eficiencia y eficacia de la gestión pública**

### **4.2.1 Ley 1178, de Administración y Control Gubernamentales**

El país en la actualidad cuenta con normas orientadas a buscar la eficiencia y transparencia del manejo de la cosa pública. Al respecto se ha promulgado la Ley 1178 de Administración y control gubernamentales, más conocida como Ley SAFCO, la misma que es complementada con las normas básicas las cuales reglamentan el accionar de cada uno de los siete sistemas definidos por la Ley 1178.

A continuación se destaca los aspectos generales de esta norma.

#### **Finalidad y ámbito de aplicación**

##### **Artículo 1º**

La presente ley regula los sistemas de Administración y de Control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública, con el objeto de:

- a)** Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas, la prestación de servicios y los proyectos del Sector Público;
- b)** Disponer de información útil, oportuna y confiable asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros;
- c)** Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados sino también de la forma y resultado de su aplicación,

- d) Desarrollar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

### **Artículo 2º**

Los sistemas que se regulan son:

- a) Para programar y organizar las actividades:
- Programación de Operaciones.
  - Organización Administrativa.
  - Presupuesto.
- b) Para ejecutar las actividades programadas:
- Administración de Personal.
  - Administración de Bienes y Servicios.
  - Tesorería y Crédito Público.
  - Contabilidad Integrada.
- c) Para controlar la gestión del Sector Público:
- Control Gubernamental, integrado por el Control Interno y el Control Externo Posterior.

### **Artículo 3º**

Los sistemas de Administración y de Control se aplicarán en todas las entidades del Sector Público, sin excepción, entendiéndose por tales la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios, las unidades administrativas de la Contraloría General de la República y de las Cortes Electorales; el Banco Central de Bolivia, las Superintendencias de Bancos y de Seguros, las Corporaciones de Desarrollo y las entidades estatales de intermediación financiera; las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; los gobiernos departamentales, las universidades y las municipalidades; las instituciones, organismos y empresas de los gobiernos nacional, departamental y local, y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio.

La Ley 1178, cuenta además con su reglamento y con las normas básicas que definen las funciones y las competencias de las entidades públicas en las diferentes áreas de funcionamiento.

#### **4.2.2 Estatuto del funcionario público. Ley 2027 del 27 de octubre de 1999**

Esta Ley tiene por objeto normar la relación entre el Estado y los servidores públicos. Las partes más sobresalientes señalan:

ARTÍCULO 1º (PRINCIPIOS). El presente Estatuto se rige por los siguientes principios:

- a) Servicio exclusivo a los intereses de la colectividad y no de parcialidad o partido político alguno.
- b) Sometimiento a la Constitución Política del Estado, la Ley y al ordenamiento jurídico.
- c) Reconocimiento del derecho de los ciudadanos a desempeñar cargos públicos.
- d) Reconocimiento al mérito, capacidad e idoneidad funcionaria.
- e) Igualdad de oportunidades, sin discriminación de ninguna naturaleza.
- f) Reconocimiento de la eficacia, competencia y eficiencia en el desempeño de las funciones públicas para la obtención de resultados en la gestión.
- g) Capacitación y perfeccionamiento de los servidores públicos.
- h) Honestidad y ética en el desempeño del servicio público.
- i) Gerencia por resultados.
- j) Responsabilidad por la función pública.

ARTÍCULO 2º (OBJETO). El presente Estatuto, en el marco de los preceptos de la Constitución Política del Estado, tiene por objeto regular la relación del Estado con sus servidores públicos, garantizar el desarrollo de la carrera administrativa y asegurar la dignidad, transparencia, eficacia y vocación de servicio a la

colectividad en el ejercicio de la función pública, así como la promoción de su eficiente desempeño y productividad.

Esta norma además define el concepto de servidor público, los derechos y deberes de éstos, las prohibiciones, la ética pública, la responsabilidad de la función pública y régimen disciplinario, la carrera administrativa y otros aspectos relacionados con la gestión de recursos humanos en las entidades públicas.

## **CAPÍTULO V**

### **METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN**

#### **5.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN**

La Tesis realizada fue de tipo descriptiva y explicativa<sup>82</sup>. En primera instancia fue descriptiva porque se hizo un análisis de todos los elementos que componen el tema de investigación a partir de criterios de evaluación y medición de su comportamiento tal como ocurren en los hechos. Fue explicativa debido a que una vez descrito del comportamiento de las variables de análisis se hizo una relación de causalidad, es decir, se analizó el comportamiento de las variables respecto a su condición de causa y efecto del problema planteado.

En este propósito, el marco teórico sustentó el análisis de la investigación a través de conceptos y categorías teóricas relacionadas con el tema de investigación. Posteriormente, se realizó la investigación de campo que permitió recabar la información primaria, analizarla y explicarla. Con base en esta información se arribaron a conclusiones que permitieron verificar la hipótesis formulada.

#### **5.2 SUJETOS DE INVESTIGACIÓN**

La selección de las entidades públicas que formaron parte del objeto de estudio, se realizó en base a un criterio del investigador basado en la selección de sujetos tipo, es decir, las entidades seleccionadas tienen características similares entre sí, en cuanto a su manejo gerencial. Por ello, por la similitud de sus características y porque poseen composiciones y relaciones jerárquicas organizacionales parecidas, se seleccionaron tres ministerios del Poder Ejecutivo establecidos en el D.S. 29894 (Estructura del Poder Ejecutivo), estos son: Min. De Trabajo, Min. De Salud y Ministerio de Educación. En este sentido, los sujetos de investigación fueron los gerentes<sup>83</sup> de las entidades públicas seleccionadas para el estudio, para lo cual, se estableció una muestra institucional en base al universo de ministerios existentes, donde se aplicaron entrevistas a un representante del nivel

---

<sup>82</sup> Hernández Roberto et al. Metodología de Investigación. Edit. McGraw-Hill. México. 1998. P. 167.

<sup>83</sup> Se entenderá como gerentes a todos aquellos jefes de departamentos, unidades y direcciones quienes realizan tareas gerenciales.

gerencial en cada Ministerio que conforma la muestra. Las gerencias que fueron abordadas en cada caso fueron las relacionadas con la gestión de recursos humanos o jefaturas de personal, para obtener un criterio más consistente en cuanto a la influencia del nivel gerencial en la conformación de determinada cultura organizacional y por tanto, en el clima laboral.

Por otro lado, fueron sujetos de investigación los servidores públicos de niveles operativos de las entidades seleccionadas. A éstos también se les administró una encuesta de preguntas cerradas, las mismas que tuvieron el objetivo de recabar información sobre el desempeño gerencial, como precursor de determinadas culturas organizacionales.

### 5.3 UNIVERSO DE ESTUDIO

El universo de estudio, está conformado por servidores públicos de los tres ministerios, los mismos que tienen la siguiente distribución:

Ministerio	Universo	Porcentaje
De Trabajo	98	30%
De Salud	113	34%
De Educación	121	36%
TOTAL	332	100%

NOTA: En el universo de estudio no se ha considerado a jefes de departamento y directores de unidades.

### 5.4 MUESTRA

En base al Universo anteriormente identificado, se ha calculado la muestra de estudio en base al método probabilístico, recurriendo a la fórmula de aproximación normal “z” para poblaciones finitas (N>30). El procedimiento es el siguiente:

$$n = \frac{Z^2 * P * Q * N}{Z^2 * P * Q + N * E^2}$$

Donde:

N = Tamaño de la población	N = 332
Z = Nivel de confianza	Z = 90% (valor en tablas es 1,645)
P = Probabilidad de éxito	P = 0.5
Q = Probabilidad de fracaso	Q = 0.5
E = Nivel de error	E = 5%
n = Tamaño de la muestra	n = ¿?

$$n = \frac{(1,645)^2 * 0,5 * 0,5 * 332}{(1,645)^2 * 0,5 * 0,5 + 332 * (0,05)^2}$$

n = 149 trabajadores de tres ministerios de Estado.

### **Estratificación de la muestra**

De acuerdo a la proporción de trabajadores en cada uno de los tres ministerios, la muestra se ha estratificado de la siguiente manera:

<b>Ministerio</b>	<b>Trabajadores</b>	<b>Proporción</b>	<b>Muestra</b>
De Trabajo	98	30%	<b>45</b>
De Salud	113	34%	<b>50</b>
De Educación	121	36%	<b>54</b>
TOTAL	332	100%	<b>149</b>

Elaboración propia.

Por tanto, la aplicación de las encuestas a los trabajadores (servidores públicos) en cada uno de los ministerios se ha dado de acuerdo a la proporción del total de trabajadores existentes.

## **5.5 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN**

Las técnicas de relevamiento de información utilizadas en la presente investigación fueron la entrevista estructurada, la encuesta y la observación

directa. La entrevista se aplicó a los gerentes (directores de unidades o jefes de departamento), la encuesta a trabajadores operativos, mientras que la observación se aplicó paralelamente registrando hechos en relación al comportamiento organizacional. Complementariamente se utilizó la investigación documental, para proveerse de información y estadísticas relativas al tema de investigación.

## **CAPÍTULO VI**

### **RELACIÓN ENTRE LA GESTIÓN DE GERENCIA Y EL CLIMA ORGANIZACIONAL QUE PREVALECE EN LOS MINISTERIOS**

Una vez aplicados los instrumentos de relevamiento de información en los ministerios seleccionados para el efecto, los siguientes acápite permiten explicar el comportamiento de estos ministerios en cuanto a su cultura organizacional. Inicialmente se hizo un análisis de cómo es el ambiente laboral en la institución teniendo en cuenta que ello brinda un panorama general de la cultura dominante.

Para el efecto, en primera instancia se hace una descripción de los resultados de la encuesta aplicada a los trabajadores de los ministerios seleccionados para el estudio, es decir, a los servidores públicos que no desempeñan cargos de gerencia. Posteriormente, se hace un análisis de los resultados de las entrevistas al nivel gerencial de manera que se presenta el criterio de ambas posiciones para determinar el tipo de cultura organizacional que prevalece en cada Ministerio.

Por otro lado, se hace un ordenamiento de los resultados en base a elementos clave como el ambiente laboral, la interrelación entre operativos y gerentes, el trabajo de grupo y la toma de decisiones para profundizar el análisis del tipo de valores, actitudes y culturas que existen en los ministerios.

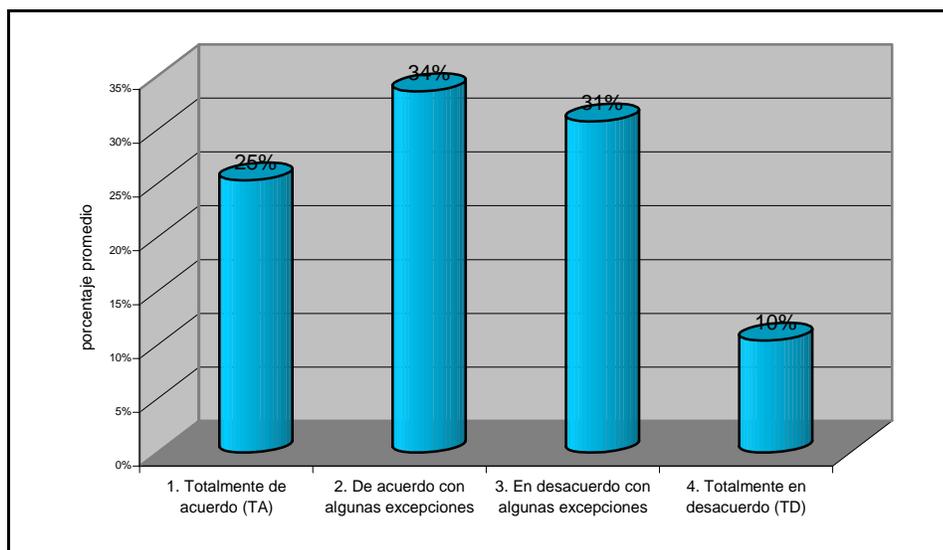
#### **6.1 ANÁLISIS GENERAL DEL CLIMA LABORAL EN LOS MINISTERIOS**

Para este acápite, se han calculado los porcentajes promedio por cada una de las variables de estudio, es decir, se ha sumado el total de frecuencias obtenidas para cada categoría de la escala de Likert, cantidad que ha sido dividida entre el total de preguntas relacionadas con cada variable.

### 6.1.1 Influencia de las condiciones de trabajo en el clima laboral

Gráfico 1

#### Porcentaje promedio de la actitud de los servidores públicos ante las condiciones de trabajo



Fuente: elaboración propia.

Por lo que se observa en el gráfico anterior, las mayores frecuencias de respuestas en cuanto a la variable condiciones de trabajo, se situaron en el punto medio de la escala medida. En este ámbito, el 34% de los servidores públicos encuestados está *de acuerdo con algunas excepciones* con las afirmaciones planteadas para esta variable, recordando que tales afirmaciones tuvieron un sentido de positividad en relación a las condiciones de trabajo.

La segunda frecuencia más importante (31%) tienen que ver con el hecho de estar en *desacuerdo con algunas excepciones* respecto a las afirmaciones realizadas, lo que implica afirmar que cerca de una tercera parte de los servidores públicos no comparten plenamente con la opinión de que las condiciones de trabajo en los Ministerios seleccionados para el estudio son totalmente favorables.

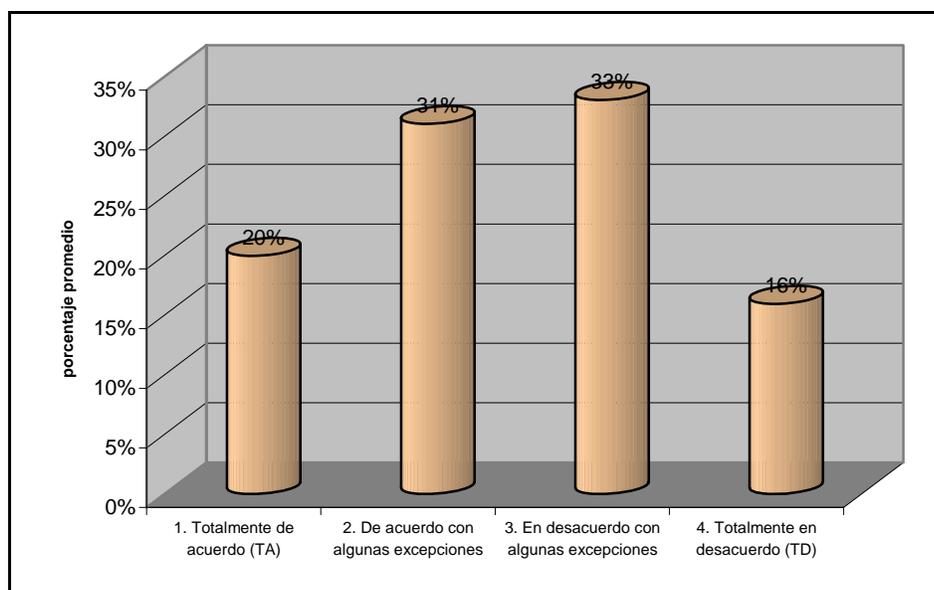
En tercer lugar se encuentra el grupo del 25%, donde se está *Totalmente de acuerdo* con que las condiciones de trabajo en los Ministerios son totalmente favorables; mientras que un 10%, apunta a todo lo contrario, es decir, están *totalmente en desacuerdo* respecto a lo señalado sobre la variable condiciones de trabajo, lo que implica afirmar que este grupo de trabajadores de los ministerios consideran que en estas entidades no se les brinda condiciones de trabajo que favorezcan su desempeño.

Los datos anteriores pueden ser interpretados en el sentido de que en el conjunto de los Ministerios estudiados, las actitudes en cuanto a las condiciones de trabajo, se mantienen en un punto medio donde la aceptabilidad de las condiciones de trabajo señalan que éstas son levemente favorables.

### 6.1.2 Influencia de las interrelaciones personales y de trabajo en el clima laboral

**Gráfico No. 2**

**Porcentaje promedio de la actitud de los servidores públicos ante las interrelaciones personales y de trabajo**



Fuente: elaboración propia.

En el gráfico anterior se puede observar que las actitudes de los servidores públicos en relación a las relaciones interpersonales y de trabajo en los Ministerios de Estado, también presentan una frecuencia relativa en mayor grado distribuida en sectores medios de la escala medida. Al respecto el mayor porcentaje se encuentra en el punto 3 con el 33%, lo que implica afirmar que una tercera parte de los encuestados está en *desacuerdo con algunas excepciones* con el hecho de afirmar que las relaciones interpersonales o de trabajo son favorables.

Por su parte, un promedio del 31% tiene una actitud más positiva señalando que están *de acuerdo con algunas excepciones* respecto a que las relaciones interpersonales y de trabajo son favorables.

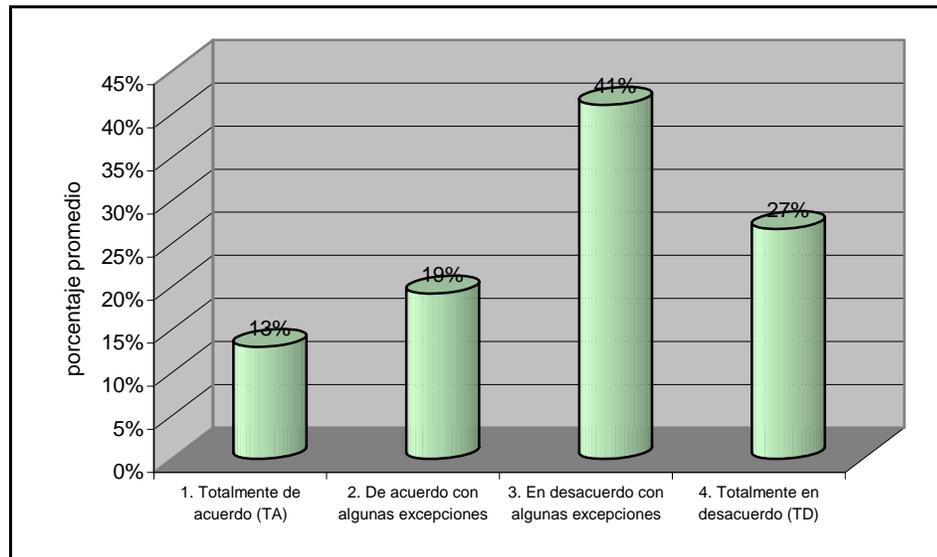
En el extremo *totalmente de acuerdo* respondieron en promedio el 20% de los servidores públicos, aceptando las afirmaciones planteadas en el formulario de encuesta en el sentido de que las interrelaciones personales y de trabajo son favorables; mientras que en el otro extremo de la escala, el 16% dijo estar *totalmente en desacuerdo* en el sentido de afirmar que las interrelaciones personales y de trabajo son favorables al interior de los Ministerios de Estado.

Por tanto, se puede afirmar que las actitudes de los servidores públicos en cuanto a las interrelaciones personales y de trabajo, también se sitúan en sectores medios de la escala aplicada, es decir, la mayor parte de estos sujetos está parcialmente de acuerdo o parcialmente en desacuerdo, por lo cual se puede señalar que no existe una tendencia definida en esta variable para determinar que las interrelaciones personales y de trabajo están influyendo de manera positiva o negativa en el clima laboral.

### 6.1.3 Influencia del factor liderazgo gerencial en el clima laboral

Gráfico No. 3

Porcentaje promedio de la actitud de los servidores públicos respecto al liderazgo que ejercen los gerentes



Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico anterior se observa que el mayor peso porcentual de las respuestas asignadas a la escala de Likert, se encuentra en el nivel *en desacuerdo con algunas excepciones* punto en el cual se ubica el 41% de los servidores públicos, mientras que en segunda instancia se encuentra el 27% que señala estar *totalmente en desacuerdo* con las afirmaciones en el sentido de que el liderazgo que ejercen los gerentes es altamente positivo.

Por su parte, el 19% responde que esta *de acuerdo con algunas excepciones* con las afirmaciones que establecen un liderazgo altamente favorable para el clima organizacional, mientras que en el extremo totalmente de acuerdo, solamente se ubican el 13% de los servidores públicos.

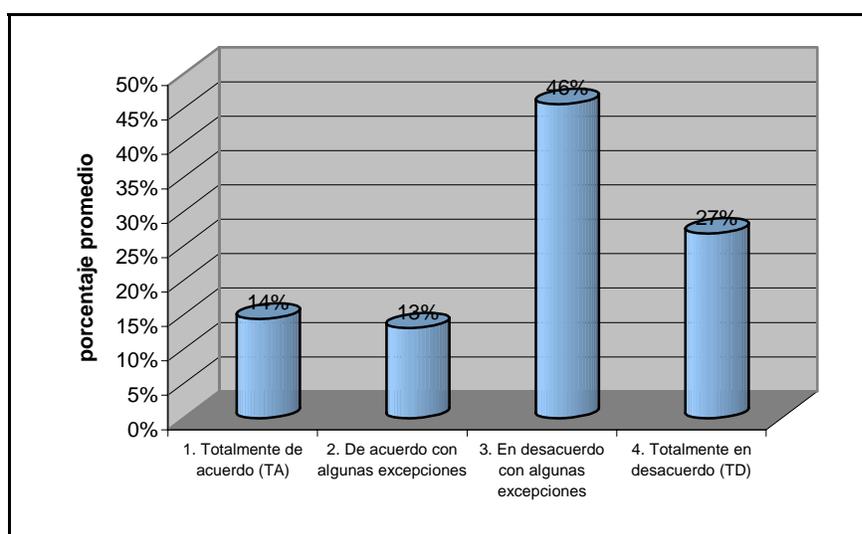
Por tanto, de lo anterior se puede entender que el liderazgo que ejercen los gerentes de los tres ministerios seleccionados para el estudio, no es un factor que favorece el clima laboral, dado que se muestra un mayor peso de los encuestados

que muestra actitudes negativas respecto a esta variable, lo cual, supone que quienes ejercen cargos de jefes de departamento o directores no satisfacen la necesidad de liderazgos entre sus dependientes.

#### 6.1.4 Influencia del comportamiento organizacional en el clima laboral

Gráfico No. 4

Porcentaje promedio de la actitud de los servidores públicos en relación al comportamiento organizacional



Fuente: elaboración propia.

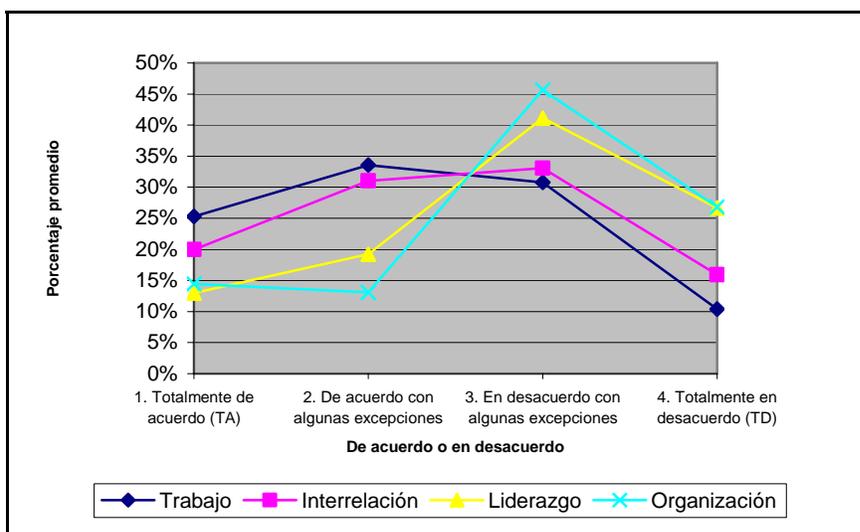
Se evidencia que el comportamiento organizacional es un factor que genera actitudes negativas en los servidores públicos, tomando en cuenta que el 46% de los sujetos encuestados, expresa estar en desacuerdo con algunas excepciones con las afirmaciones positivas planteadas en el cuestionario respecto al comportamiento organizacional. Un 27% señala estar totalmente en desacuerdo con tales afirmaciones, mientras que contrariamente, en el otro extremo de la escala el 14% dice estar *totalmente de acuerdo* y el 13% afirma estar *de acuerdo con algunas excepciones*.

De lo anterior, se puede asumir que el comportamiento organizacional es un factor que influye de manera negativa en el clima laboral debido a que la mayor parte de los servidores público están en desacuerdo con las afirmaciones en el sentido de aceptar un comportamiento favorable de la organización respecto a los trabajadores.

Lo analizado hasta ahora tiene que ver con las actitudes que muestran los servidores públicos en los tres ministerios seleccionados para el estudio, en relación a su sentir respecto a las condiciones de trabajo, la interrelación personal y de trabajo, el liderazgo que ejercen los gerentes y el comportamiento de la organización respecto a sus trabajadores.

El siguiente gráfico muestra en resumen este comportamiento.

**Gráfico No. 5**  
**Resumen del comportamiento de las variables según la medición de la escala de Likert**



Fuente: elaboración propia.

Se puede apreciar en el gráfico anterior que las variables trabajo e interrelación laboral, mantienen niveles de respuesta superiores en las categorías: totalmente

de acuerdo y de acuerdo con algunas excepciones; mientras que las variables liderazgo y organización, tienen un mayor porcentaje en las categorías: totalmente en desacuerdo y en desacuerdo con algunas excepciones.

De lo anterior se colige que los trabajadores o servidores públicos de los ministerios de: Trabajo, Salud y Educación, tienen mayor grado de conformismo con las actuales condiciones laborales y la interrelación personal y laboral, mientras que se encuentran disconformes con los factores de liderazgo y organización.

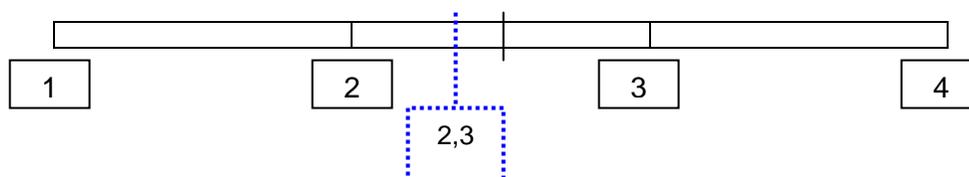
Por tanto, se puede afirmar que los factores que afectan de manera negativa el clima laboral son el liderazgo que ejercen los gerentes y el comportamiento de las organizaciones respecto a sus trabajadores. En otras palabras, la acción gerencial traducida en las decisiones enfocadas a reconocer la labor de los empleados públicos, promoverlos, motivarlos, premiarlos, dirigirlos hacia el cumplimiento de la misión, visión y otros objetivos estratégicos no está respondiendo de una manera tal se generen climas laborales favorables en estos ministerios de Estado.

A continuación, se hace un análisis desglosado de lo que ocurre al respecto en cada uno de los tres ministerios, medición que se hace en base a la escala de Likert

## **6.2 MEDICIÓN DEL CLIMA ORGANIZACIONAL SEGÚN LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

### **6.2.1 Ministerio de Trabajo**

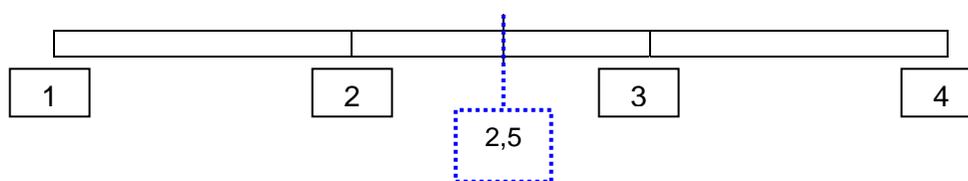
#### **6.2.1.1 Condiciones de trabajo**



De acuerdo al análisis de la escala de Likert, y según los propios servidores públicos que se desempeñan en el Ministerio de trabajo, se ha podido observar que los mismos de acuerdo al promedio obtenido muestran una actitud positiva aunque muy cercana al punto medio respecto a las condiciones de trabajo actuales.

En el esquema que representa esta situación se puede verificar que el valor de 2,3 entendido como punto promedio resultante de la suma de todas las respuestas sobre el total de la muestra encuestada puede ser interpretada como una aceptación parcial de las afirmaciones en el sentido de que las condiciones de trabajo son buenas.

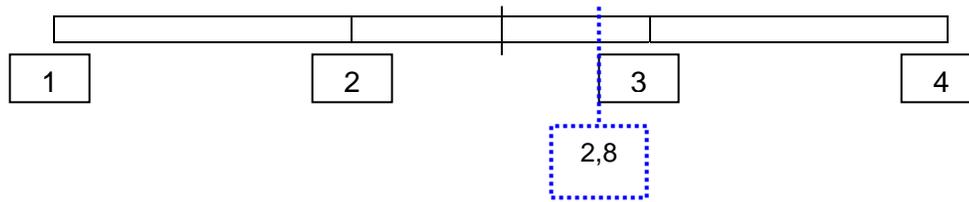
#### 6.2.1.2 Relaciones interpersonales



En cuanto a las relaciones interpersonales, el punto promedio obtenido sobre el total de las preguntas relacionadas con esta variable permite observar que casualmente éste resulta sobre el punto medio de la escala utilizada en la medición, lo que supone una actitud casi indiferente de los servidores públicos en relación a cómo se interrelacionan las personas en el ámbito laboral y personal, o que simplemente no aceptan ni rechazan las afirmaciones planteadas en la encuesta.

De los datos de las encuestadas aplicadas con base a un análisis general, se puede comprender que al interior del Ministerio de Trabajo, los servidores públicos encuentran muy pocos elementos para calificar la situación de las relaciones interpersonales.

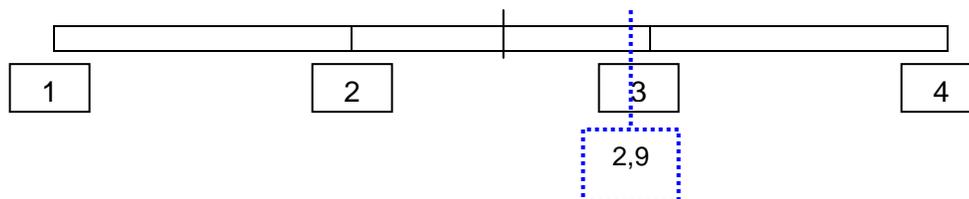
### 6.2.1.3 Liderazgo



En cuanto a la variable liderazgo, se observa una tendencia a negar las afirmaciones hechas en el cuestionario respecto al liderazgo que ejercen los gerentes del Ministerio de Trabajo. El hecho de que el punto promedio obtenido sobre el total de las afirmaciones planteadas en el cuestionario alcance un valor de 2,8 refleja que los servidores públicos están menos conformes con el comportamiento de sus jefes, los cuales asumen cargos entre jefes de departamento y directores de Unidad.

Por tanto, por los resultados de la aplicación de la escala de Likert, se puede afirmar que los servidores públicos del Ministerio de Trabajo, consideran que sus gerentes no asumen actitudes de liderazgo, sino más bien, están enfocados con mayor énfasis a un desempeño netamente técnico administrativo, descuidando el factor humano de sus dependientes en el orden jerárquico establecido.

### 6.2.1.4 Organización

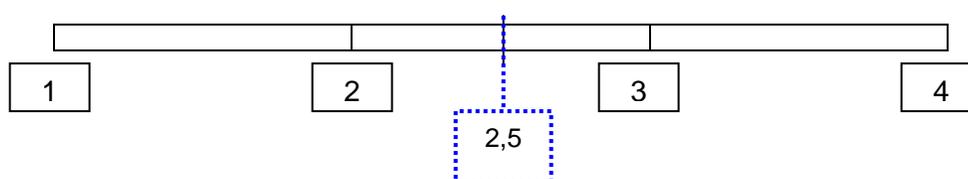


El factor organizacional entendido como el comportamiento que tiene la institución hacia el trabajador, presenta una tendencia negativa, es decir, la actitud de los servidores públicos es prácticamente negativa respecto a la organización. Prácticamente se llega a un nivel de estar en desacuerdo con algunas excepciones en relación a las afirmaciones planteadas en la encuesta.

Por lo anterior, se puede comprender que los servidores públicos no están plenamente satisfechos con el trato que reciben de la organización desde el punto de vista institucional, tanto a nivel laboral como personal. Aspectos como la confraternización o la convivencia entre el personal, las promociones, las acciones motivadoras, no plantean una situación que pueda motivar al cumplimiento de las metas y objetivos institucionales por parte de cada uno de los trabajadores o servidores públicos.

## 6.2.2 Ministerio de Salud

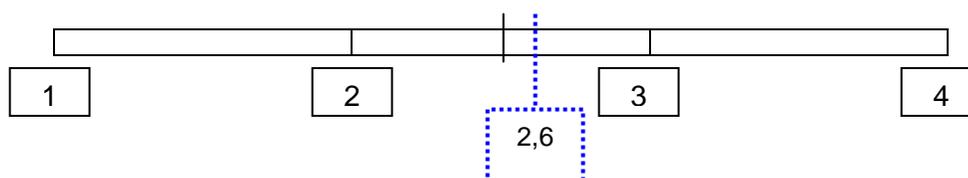
### 6.2.2.1 Condiciones de trabajo



De acuerdo a los resultados de la aplicación de la encuesta con base al modelo de likert, se puede observar que el punto promedio de los datos recabados se ubica justo en el punto medio de la escala utilizada en la medición. Ello implica afirmar que las actitudes de los servidores públicos hacia sus condiciones de trabajo en general es prácticamente indiferente, es decir, no se constituye en un factor relevante para afectar el clima organizacional.

Lo anterior se puede interpretar como el hecho de que las condiciones de trabajo en el Ministerio de Salud son parcialmente aceptables según el criterio de sus trabajadores.

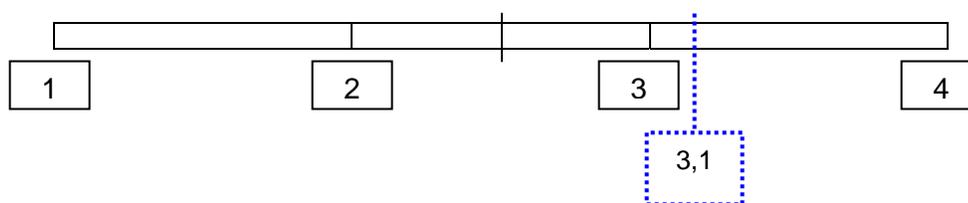
### 6.2.2.2 Relaciones interpersonales



Las relaciones interpersonales tienen una tendencia más hacia estar en desacuerdo con las afirmaciones planteadas en el instrumento de relevamiento de información. Es decir, las actitudes de los servidores públicos en el Ministerio de Salud muestran un desacuerdo con el hecho de afirmar una adecuada interrelación personal y laboral al interior de esta organización.

Por tanto, es innegable que el clima organizacional se ve afectado negativamente con la situación descrita, dado que una deficiente comunicación interpersonal, una relación laboral que no agrada al trabajador evitará que éste actúe de manera positiva en su interrelación personal con sus pares y con sus superiores.

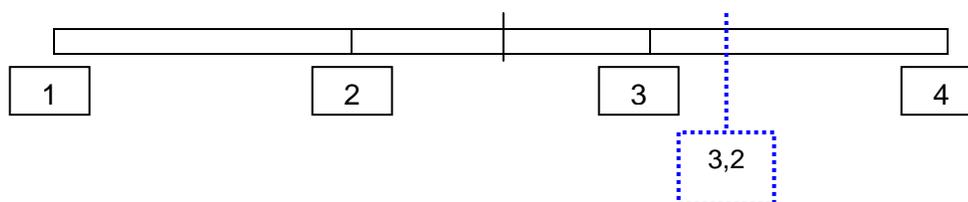
### 6.2.2.3 Liderazgo



Por lo que se observa en la escala anterior, el liderazgo de los gerentes en el Ministerio de Salud, tiende a tener actitudes negativas por parte de los servidores públicos que trabajan en esta organización. El promedio obtenido se ubica en el punto 3,1 lo que implica afirmar que los trabajadores están en la mayoría de los casos en desacuerdo con algunas excepciones respecto a las condiciones de liderazgo de sus jefes.

No se puede negar el hecho de que de acuerdo a los resultados, el factor de liderazgo no es uno de los más consistentes

### 6.2.2.4 Organización

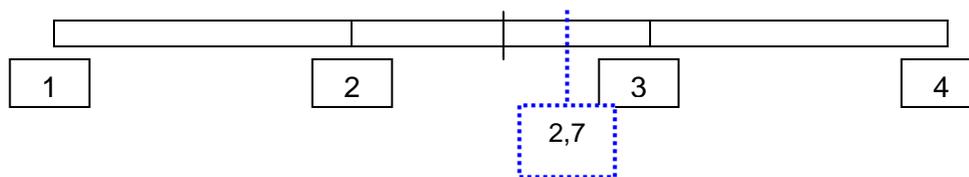


La actitud de los trabajadores hacia la organización puede medirse a través de la escala de likert, la misma que permite observar en el esquema anterior que el punto promedio obtenido se sitúa en 3,2 lo implica afirmar que existe una actitud de tendencia más negativa respecto al comportamiento organizacional, situación que también afecta de manera directa al clima laboral.

Por tanto, en el Ministerio de Salud se observa de manera evidente que la interacción entre la organización y el factor humano de los trabajadores no es de las mejores, identificándose como prioritario en esta entidad pública el factor laboral olvidando que los trabajadores son además humanos.

### 6.2.3 Ministerio de Educación

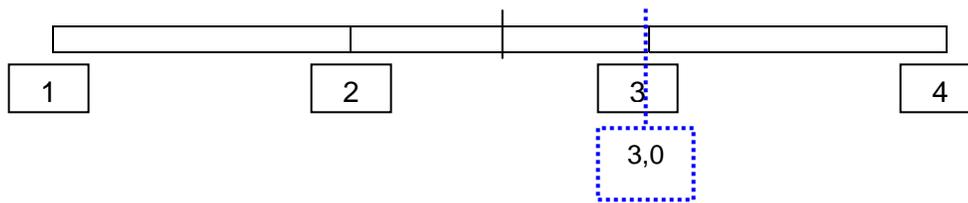
#### 6.2.3.1 Condiciones de trabajo



En el Ministerio de Educación, se observa una tendencia más negativa respecto a las afirmaciones planteadas en el cuestionario presentado a los trabajadores. En el caso concreto de las condiciones de trabajo, el punto promedio que mide las actitudes de los servidores públicos se acerca a la escala de 3, lo que implica afirmar que la mayor parte de estos sujetos están en desacuerdo con algunas excepciones respecto a las afirmaciones planteadas.

Al respecto se debe señalar que en este Ministerio, el no contar con actitudes más favorables respecto a las condiciones de trabajo, deteriora el clima laboral, pues el disconformismo de los trabajadores para con la dotación de equipos de trabajo, materiales e infraestructura o el simple hecho de no sentirse cómodos en su puesto de trabajo, hace que el clima laboral se vea afectado limitando así el desempeño de los trabajadores.

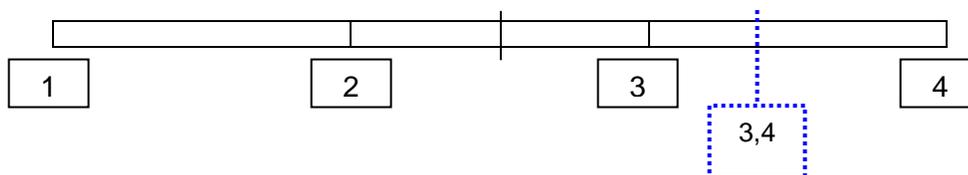
### 6.2.3.2 Relaciones interpersonales



Las relaciones interpersonales se ven aun más afectadas en el Ministerio de Educación, dado que el punto promedio se ubica precisamente en la escala 3, lo que determina también que los trabajadores en este Ministerio están en desacuerdo con algunas excepciones respecto a las afirmaciones planteadas en el cuestionario.

En tal sentido, se entiende que al no contar con una adecuada interacción personal, entre los miembros de esta organización se producen situaciones que limitan una buena coordinación, se limita el trabajo en equipo, así como el clima laboral en las diferentes dependencias de este Ministerio.

### 6.2.3.3 Liderazgo

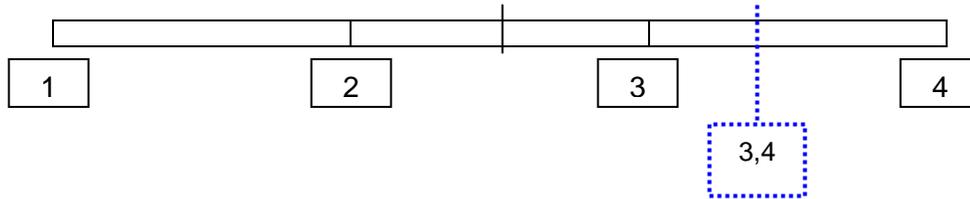


Por lo que se observa en la escala anterior, el factor de liderazgo se encuentra con mayores problemas en el Ministerio de Educación, de acuerdo a los datos observados, el punto promedio del cuestionario aplicado en esta variable se ubica en 3,4, más cercano al punto en el que las actitudes son aun más negativas respecto a las afirmación planteadas en el cuestionario.

Al respecto, se asume que el no contar con gerentes que además de desempeñar sus funciones gerenciales asuman actitudes de liderazgo, se constituye en un factor que no coadyuva a la motivación del personal, y por tanto, afecta el clima

laboral, por el descontento que existe en muchos casos sobre el actuar de los gerentes en relación a sus dependientes.

#### 6.2.3.4 Organización



El factor organizacional también se ve con una tendencia negativa en el Ministerio de Educación al igual que el liderazgo el punto promedio se ubica en la escala 3,4, punto que implica una actitud negativa respecto a las afirmaciones relacionadas con el comportamiento organizacional.

Por tanto, se puede evidenciar que los trabajadores de este Ministerio, en la mayoría de los casos niegan las afirmaciones planteadas en el cuestionario, lo que implica la generación de actitudes negativas.

### 6.3 Resultados de las entrevistas a personal jerárquico de los ministerios sujetos de estudio

Las entrevistas fueron aplicadas a una Dirección en cada uno de los Ministerios seleccionados para el estudio, unidades consideradas de función gerencial por las características de las tareas que deben realizar las mismas, información que permitió conocer el punto de vista de la alta dirección respecto a la cultura organizacional dominante. Los entrevistados fueron: El Director Administrativo y Financiero en el Ministerio de Trabajo; el Director Nacional de Educación Escolar en el Ministerio de Educación y; el Director Nacional de Salud Pública en el Ministerio de Salud.

### **6.3.1 Precisión de la misión o propósito de la institución como guía de acción de la Gerencia o Dirección**

Según las entrevistas, los Directores entrevistados no conocen o no recuerdan con precisión la misión del Ministerio o simplemente no han sido informados respecto a su existencia o no existencia explícita, es decir, formulada de manera formal y plasmada en un documento que sirva de guía de acción a todo el personal de la Institución.

De todas formas, cada uno de los directores, asume a su modo la misión del Ministerio, y si bien en esencia ambos criterios no difieren en gran manera, se observan diferencias en cuestión de forma.

En este primer elemento de análisis, se observa por tanto que los Directores de los Ministerios, no están informados con precisión de cómo está formulada la misión institucional, o no están seguros de que esta haya sido expresa formalmente en algún documento.

### **6.3.2 El ambiente de trabajo que prima en el Ministerio**

El entrevistado en el Ministerio de Trabajo, refiere textualmente que: “como en toda institución pública, el ambiente de trabajo es relativamente tenso, por las diversas actividades que se deben realizar y por el conjunto de objetivos que todas las unidades y empleados deben cumplir, sería falso afirmar que en esta institución todos se llevan de maravilla, o que todo es una tasa de leche, siempre se presentan dificultades de coordinación, pero ello no significa que las cosas están mal, todo lo contrario, creo que es una cuestión normal en una organización tan compleja como el Ministerio”.

Por su parte el entrevistado en el Ministerio de Salud indica que: “por lo menos lo que se procura es mantener un ambiente agradable de trabajo, a nivel de mandos

medios se ha dado la instrucción de que en lo posible se aplique un estilo de dirección que permita la cooperación, la justicia y la eficiencia. Por lo que me han informado, en el Ministerio existe un desempeño normal de todas las unidades y todo el personal, por lo menos hasta el momento no he sabido de situaciones desagradables entre el personal o cosas así”.

Por otro lado, se denota que desde la óptica de la Dirección entrevistada en el Ministerio de Educación, que el ambiente de trabajo es normal, pese a las tensiones que puedan existir entre todos los trabajadores, sean estos operativos, mandos medios o gerenciales, pero estas tensiones “son las necesarias y normales en una organización como el Ministerio de Educación” indica el entrevistado.

### **6.3.3 Relación entre los Ejecutivos superiores y los empleados técnico – operativos**

Según el entrevistado en el Ministerio de Trabajo, “sí existe una buena relación entre jefes y subordinados. Sin embargo, se cuida que en horas de trabajo, la relación entre todo el personal debe ser estrictamente por cuestiones laborales, obviamente es imposible restringir que surjan otro tipo de relaciones, que pueden ser de amistad, o de compañeros de trabajo, pero esto no puede influir en el desempeño del trabajo”.

En el Ministerio de Salud, el entrevistado indica que “no se puede decir, si la relación es buena, regular o mala, ello es algo muy subjetivo, pero por lo menos, por lo que se ve a simple vista, la relación es normal, se basa simplemente en la cuestión laboral, lo cual es favorable para alcanzar eficiencia en el desempeño de todos”.

Por su parte, el Director entrevistado en el Ministerio de Educación hace referencia de que existen procedimientos formales de comunicación e interrelación entre los

niveles jerárquicos superiores y personal operativo en las diferentes reparticiones del Ministerio, por tanto, “el personal debe limitarse a este tipo de canales de comunicación en su interrelacionamiento laboral”, expresa el entrevistado.

Es importante establecer que los Directores entrevistados consideran fundamental el trato estrictamente laboral en horas de trabajo, para ellos, tal situación permite encontrar eficiencia en el desempeño de todos.

#### **6.3.4 Percepción del grado de motivación en el personal**

Prosiguiendo con el análisis en cuanto al ambiente laboral y la cultura organizacional que domina a nivel gerencial de los Ministerios, en el Ministerio de Trabajo se señala que: “el sólo hecho de tener un trabajo es una motivación para cualquiera, teniendo en cuenta la difícil situación que vive el país. No niega que los sueldos son bajos, y que ello puede significar una desmotivación, pero ello no debería ocurrir”.

Por su parte, en el Ministerio de Salud se indica que “todo depende de la persona, que habría que preguntarle a cada empleado si está motivado para cumplir sus funciones”. Para él “la mayoría del personal encuentra una oportunidad de tener un trabajo estable y esto debería ser suficiente motivación para hacer bien las cosas. Desde el punto de vista de los niveles ejecutivos, a ningún Jefe de Departamento o Director le gusta trabajar con gente desmotivada o desmoralizada, entonces cada ejecutivo tiene que velar porque su personal, se encuentre lo suficientemente motivado en su trabajo”.

En el caso del Ministerio de Educación, el entrevistado afirma que “por las características de las actividades en este ministerio y la cantidad de personal, es difícil conocer el grado de motivación entre el personal en todos sus estamentos, por lo cual, se presume que la motivación es una cuestión que debe venir del propio trabajador”

Es evidente que los Directores entrevistados no asumen la motivación del personal como algo fundamental para la eficiencia organizacional, para ellos, el factor motivacional, no constituye un elemento que requiera de políticas o estrategias de importancia.

### **6.3.5 Descentralización en la toma de decisiones**

En el Ministerio de Trabajo se señala que tal acción depende mucho de las circunstancias y el nivel del que se está hablando, según cree, “se debe analizar con mucho cuidado el hecho de delegar a un subalterno el que tome decisiones por su cuenta. Todo tiene que estar coordinado, ahora todo se rige en base a normas y procedimientos, por ejemplo, la Ley SAFCO, establece responsabilidades administrativas, ejecutivas e inclusive penales, cuando existen malos manejos, lo cual no castiga necesariamente al directo responsable, sino al Jefe o Director del cual dependía éste. Es decir, si uno va a delegar funciones, tiene que estar muy seguro y confiado de a quien le está dando tal responsabilidad”.

Según el Director entrevistado en el Ministerio de Salud, “nada es totalmente centralizado o totalmente descentralizado, sobre todo en la toma de decisiones, él asegura que más de un Jefe de Dirección o Departamento, ha dado alguna responsabilidad a sus subalternos para que en situaciones relativamente sencillas puedan tomar decisiones por sí solos, mientras que otros seguramente por la responsabilidad que asumen en su cargo, no pueden hacer esto, porque les implica cierto riesgo que luego iría en su contra, ya que deben responder ante sus superiores”.

Por su parte, en el Ministerio de Educación, se afirma que existen servicios que están desconcentrados, otras actividades son descentralizadas y otras están centralizadas, que ello depende de qué tipo de funciones se está hablando.

Es claro que los Directores, desde su punto de vista expresan cierto temor o desconfianza cuando opinan acerca de la descentralización en la toma de decisiones en la organización. Para ellos, es fundamental que las decisiones importantes sean tomadas según el grado de autoridad y responsabilidad.

### **6.3.6 El proceso de toma de decisiones**

Los entrevistados del nivel gerencial de los Ministerio de Trabajo y Salud, coinciden en afirmar que no existe ninguna política del Ministerio en cuanto a la toma de decisiones en los distintos niveles organizacionales, que todo se basa en las normas básicas y reglamentos específicos.

Por ejemplo el Director entrevistado en el Ministerio de Salud dice: “todo se hace en base a normas pre-establecidas, es decir, las políticas ya están definidas, tanto en la Ley SAFCO, en las normas básicas de Administración de Personal, etc. y también en el Reglamento Interno...”.

El entrevistado en el Ministerio de Educación afirma por su parte que, “éste aspecto no se puede definir en un papel y luego ponerlo en práctica como si nada, pienso que la toma de decisiones, si bien tiene que ver con el nivel de autoridad y responsabilidad que tiene cada funcionario o empleado, está sujeto a distintas circunstancias, sobre las cuales un funcionario cualquiera debe adecuarlas a las normas existentes para tomar decisiones”.

### **6.3.7 Cumplimiento de las normas y reglamentos que regulan el funcionamiento de la institución y sus empleados**

Todos los entrevistados afirman que las normas y los reglamentos están para eso, para cumplirse. Y la intención de ellos es velar que todos los servidores las cumplan.

Este es un factor desde el punto de vista de la administración pública, fundamental para la eficiencia organizacional, sin embargo, desde el punto de vista de la teoría administrativa moderna, no se asume una cultura donde además del cumplimiento de normas y procedimientos se de importancia a las personas.

### **6.3.8 Opinión respecto a la otorgación de competencias a personal de menor rango en la participación de toma de decisiones**

Este aspecto tiene mucha relación con el punto anterior, por lo cual los entrevistados insisten en afirmar que la delegación de la toma de decisiones tiene que ver con el nivel, la unidad y el tipo de actividad que se desempeña.

El primero de los entrevistados señala que, “es importante situarse en el contexto, pienso que en algunas áreas se podría dar mayor autoridad a los subalternos para tomar decisiones por su cuenta, pero en otras, de mayor complejidad, pienso que solo uno debe ser el responsable”.

El segundo entrevistado expresa que, “podría otorgarse a determinado funcionario, mayor capacidad de decisión siempre y cuando, la actividad que realiza así lo permita. Si por ejemplo existe una Unidad en la cual el Jefe, puede por sí solo arreglárselas para cumplir con los objetivos que le han sido planteados para esa Unidad, y que solamente requiere del concurso de otras personas como simple apoyo logístico o administrativo, no necesita otorgar capacidad de decisión a ningún empleado, el puede asumir toda la responsabilidad...”.

Finalmente, en el Ministerio de Educación el entrevistado considera que se ha logrado a través de un largo proceso que los cargos técnicos y operativos estén en manos de personas con experiencia y capacidad para tomar decisiones lo que facilita el trabajo en cada una de las unidades.

### **6.3.9 Opinión respecto a la posibilidad de convocar a los miembros de cada Unidad o departamento para analizar, recabar sugerencias y tomar decisiones**

En el Ministerio de Trabajo se opina que sería importante el tomar decisiones en equipo, “lo cual sí se puede hacer y se debe hacer, aunque, según señala, también tiene sus complicaciones por la cuestión de orden y autoridad, sin embargo, sería interesante poner en práctica en mayor grado este tipo de reuniones a manera de comités, que permitan participar no solo a los jefes sino también a los subordinados en la toma de decisiones o en la solución de algunos problemas que se puedan resolver sin hacer trámites largos y burocráticos”.

En el Ministerio de Salud se considera que, “es importante que las decisiones sean tomadas en consenso, pero siempre y cuando sea necesario, no vaya ser que para un decisión relativamente sencilla, se convoque a toda una reunión, ocasionando la pérdida de tiempo y dinero para la institución, todo tiene que tener una razón de ser”.

En el caso del Ministerio de Educación, el entrevistado hace referencia a que “cada unidad o área de trabajo, según las características de sus funciones genera procesos donde en algunas ocasiones se dan las condiciones para una participación de alguna parte del personal, pero en otras ocasiones las circunstancias obligan a los responsables formalmente asignados a tomar sus decisiones”.

Según lo afirmado para los entrevistados, la toma de decisiones con la participación de todos los miembros de una determinada Unidad o Área de trabajo sería importante para la Institución, si bien señalan algunos obstáculos que se pueden presentar, están más de acuerdo con esta postura que con la delegación de la toma de decisiones a una persona mediante norma o reglamento o la simple decisión de una autoridad.

### **6.3.10 Desarrollo de equipos de trabajo**

A la pregunta de cuán importante es en la Institución el trabajo en equipo, el Director entrevistado en el Ministerio de Trabajo, señala que “los únicos equipos de trabajo que ha visto funcionar son a nivel de Ministerio, Viceministerios y Direcciones, expresa que en varias ocasiones se han reunido ya sea, los Directores con los Viceministros, o los Viceministros con el Ministro para analizar algunas situaciones como las que surgen de los problemas sociales del país, y que por orden de la Presidencia se tiene que elaborar planes para evitar los conflictos”. En los niveles operativos no cree que se puedan realizar equipos de trabajo, a no ser que los jefes de departamento, así lo dispongan, pero lo ve muy difícil.

Por su parte, en el Ministerio de Salud, se considera que el trabajo en equipo en la institución se da en un bajo nivel, “pero no porque no se tiene la capacidad o la voluntad de hacerlo, sino por las características de las actividades que realiza el Ministerio. En algunos casos se puede conformar equipos de trabajo y en otros no”.

Asimismo, en el Ministerio de Educación se considera que el trabajo en equipo depende de ciertas circunstancias como por ejemplo, el hecho de querer elaborar un plan, en este proceso sí se requiere realizar un trabajo en equipo indica el entrevistado. “Mientras que las actividades propias de cada funcionario deben contar siempre con esfuerzo individual, siendo la suma de esfuerzos lo que permitirá lograr los objetivos”, señala.

En definitiva, se coincide en afirmar que el trabajo en equipo en la institución desde el punto de vista de la conformación de grupos de trabajo y toma de decisiones es mínima en cada uno de los ministerios seleccionados para el estudio.

### **6.3.11 Percepción del desempeño del personal operativo en cuanto a su eficiencia**

De acuerdo a lo señalado por el personal de gerencia en los ministerios estudiados, se detecta que en el Ministerio de Trabajo, se tiene un concepto bueno de los trabajadores, debido a que se destaca el hecho de que los mismos trabajan de manera eficiente y eficaz en una situación en la que las condiciones de trabajo no son las mejores, señala el entrevistado, dado que la infraestructura y los recursos con los que cuenta el Ministerio, no son los suficientes acota.

En el Ministerio de Salud, se señala que el personal que trabaja en esta entidad, por lo menos en lo que se refiere a la planta administrativa, tiene un desempeño, regular afirma el entrevistado. Considera que es difícil establecer una evaluación general, dado que toda persona actúa de manera distinta, expresa. Existe personal que es de lo mejor y otro elemento que no tiene un desempeño satisfactorio lo que obliga a permanentes cambios, complementa el entrevistado.

Por su parte, en el Ministerio de Educación, se opina también que el personal operativo que trabaja en las distintas dependencias del Ministerio, trabaja de acuerdo a lo esperado, pero no se puede generalizar diciendo que el mismo es eficiente, expresa el entrevistado. Afirma que en un 80% el personal es competente y que se puede decir que es eficiente, pero siempre existen algunos funcionarios que no cumplen con los requerimientos necesarios en cuanto a conocimiento y actitud para cumplir de manera eficiente sus labores, afirma.

### **6.3.12 Influencia del clima laboral en el desempeño del personal**

Según el entrevistado en el Ministerio de Trabajo, el clima laboral sí influye en el desempeño del personal, debido a que cuando el trabajador se encuentra descontento por el trato de sus inmediatos superiores o porque no se lleva bien

con sus compañeros, en la mayoría de los casos, se desmotiva y se limita a cumplir con sus horarios de trabajo y nada más, asumiendo un comportamiento conformista, señala.

Por su parte, el entrevistado en el Ministerio de Salud considera que en cualquier organización donde trabajan muchas personas, siempre existen roces y opiniones encontradas, lo que de alguna manera en determinadas circunstancias, enrarece el clima laboral, pero, afirma que en todo caso, cuando un funcionario sabe lo que tiene que hacer, no debería ser influenciado por tales situaciones para cumplir de manera eficiente su trabajo. De todas maneras, considera que en general el personal de este Ministerio, trabaja de manera eficiente dentro de lo que los medios y recursos de trabajo que le brinda el Estado le permite, expresa.

Ante esta misma pregunta, en el Ministerio de Educación, en el nivel de gerencia se considera que desde el punto de vista administrativo, el personal en estas dependencias es altamente eficiente, según afirma el entrevistado. Se complementa informando que en este Ministerio, se ha llevado a cabo un proceso de evaluación del personal en el mes de abril de la gestión 2009, lo que ha dado resultados que señalan que el personal es eficiente en un 93 por ciento, porcentaje elevado, tomando en cuenta la mala imagen que en general tienen los servidores públicos a nivel general, señala el entrevistado.

### **6.3.13 Influencia de la cultura y valores del nivel de gerencia en el desempeño del personal operativo**

Se considera en el Ministerio de Trabajo, que no hay los elementos necesarios para afirmar qué las características personales de los gerentes de la Institución (directores, jefes de departamento), puedan ser determinantes en el desempeño del personal operativo. Si bien, no se ha hecho una evaluación al respecto, es importante destacar, señala el entrevistado, que cada uno de los servidores públicos, tiene determinadas funciones que cumplir, lo cual, no debería estar

influenciado por el desempeño de otro, por cómo se comporta, o por cuáles son sus valores personales, en este caso de los gerentes complementa.

Asimismo, en el Ministerio de Salud, se opina que los directores y jefes de departamento en las dependencias administrativas del Ministerio, solo podrían influir en ese nivel, afirma el entrevistado, dado que a nivel de otras instancias del Ministerio de Salud, que son más técnicas y especializadas, difícilmente un gerente podrá influir con su forma de ser en el trabajo de otros, expresa.

En el Ministerio de Educación se considera que los gerentes de esta entidad, sí tienen una influencia directa entre sus dependientes, afirma el entrevistado, aclarando que en cuanto al tipo de cultura y valores que tienen cada uno de ellos, no se tiene un conocimiento real, pues para ello, se debería hacer estudios más profundos, sin embargo, lo que sí se puede apreciar, es que el liderazgo que ejercen algunos directores en sus respectivas áreas influye en la actitud y en la motivación del personal dependiente, afirma el entrevistado.

Por todos los datos brindados por los entrevistados en los respectivos ministerios, se puede comprender que ante determinadas acciones que impone el nivel de gerencia de este tipo de organizaciones, se tiene un determinado comportamiento organizacional, principalmente por las características del tipo de cultura organizacional que se va conformando como consecuencia de la influencia del accionar en cuanto a la forma en la que se toman las decisiones, el poco énfasis en cuanto a la conformación de equipos de trabajo, la baja participación del personal operativo en la construcción de los planes, estrategias y políticas institucionales por ejemplo.

#### **6.4 Aspectos observados**

Los aspectos observados en la investigación son presentados a través del siguiente cuadro:

	CATEGORÍA	OBSERVACIONES
1	Cumplimiento estricto de normas y procedimientos	<p>Aparentemente, la intención de los empleados y funcionarios de los Ministerios, es cumplir estrictamente las normas, reglamentos y procedimientos predefinidos.</p> <p>En instancias de mandos medios y de Dirección, es imperativo el cumplir sus funciones con el máximo apego a las normas, lo que no necesariamente ocurre a nivel operativo, cuya actividad es más bien regida por las órdenes provenientes de niveles superiores o por procedimientos recurrentes que han sido predefinidos.</p> <p>Sin embargo, en el transcurso de la investigación y en conversaciones informales con algunos empleados, se da cuenta de varios casos en los que sobretodo funcionarios de mandos medios, incurrieron en faltas relacionadas con el no cumplimiento de normas y reglamentos, y varias veces empleados de niveles operativos, tienen llamadas de atención por incumplimiento a reglamentos o políticas de la institución como el incumplimiento de horarios de trabajo, o de abuso de autoridad entre otros.</p> <p>Por lo tanto, se puede afirmar que: los funcionarios y empleados del Ministerio, están plenamente concientes, de que deben cumplir normas y reglamentos en el proceso de cumplimiento de sus funciones, sin embargo, en la práctica tal situación no es tan evidente, o por lo menos cuando se indaga con detalle el comportamiento del personal, las normas solo aparentan cumplirse.</p>

2	<p>Disfunciones burocráticas que se presentan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Internalización y apego a las reglas</li> <li>· Exceso de formalismo y de papeleo</li> <li>· Resistencia al cambio</li> <li>· Despersonalización de las relaciones</li> <li>· Categorización como base del proceso decisional</li> <li>· Superconformidad con las rutinas y procedimientos</li> <li>· Exhibiciones de señales de autoridad</li> <li>· Dificultad en la atención de clientes y conflictos con el público.</li> <li>· Otras.</li> </ul>	<p>Se ha observado que los funcionarios y empleados adquieren hábitos en la realización de sus funciones, hábitos en el sentido de realizar los mismos procedimientos rutinariamente, o como se dice, mecánicamente. Tal situación, al parecer los mantiene mentalizados en cuanto a la recurrencia de las acciones, y por tanto se genera una resistencia al cambio. En este sentido, también es evidente la superconformidad con las rutinas y procedimientos</p> <p>Prácticamente toda la información que se genera en la organización del Ministerio, se transfiere vía notas, memorándums, circulares, órdenes de trabajo, etc. Sólo aquellas acciones que se realizan al interior de una unidad son comunicadas verbalmente, pero de ésta a otras unidades o departamentos es indispensable la comunicación escrita. Entonces, es evidente que las relaciones de trabajo tienen un alto grado de despersonalización.</p>
3	<p>Estructura orgánica</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Tipo</li> <li>· Nivel de departamentalización</li> <li>· Líneas jerárquicas o de autoridad</li> <li>· Otros</li> </ul>	<p>La estructura orgánica que presentan los Ministerios es de tipo departamentalizado, donde se caracteriza un tipo de organización lineal-staff, siendo la que prevalece la función lineal.</p> <p>Por las características de las actividades que realizan los Ministerios, existe una alta división del trabajo, lo que implica la conformación de áreas afines, y la agrupación de las mismas en Direcciones, departamentos, divisiones y secciones. La línea de autoridad es lineal.</p>
4	<p>Toma de decisiones</p>	<p>Desde el punto de vista de los Jefes de Unidad, Departamento o Sección, no existe predisposición de democratizar la toma de decisiones, cada uno asume su propia responsabilidad. Si en algunos casos se hacen consultas antes de tomar una decisión, ello es a nivel horizontal y no así de manera vertical, es decir, entre jefes y subalternos.</p>
5	<p>Participación en la toma de decisiones</p>	<p>Desde el punto de vista del nivel operativo, se pudo evidenciar que los empleados, no son consultados por sus jefes inmediatos para tomar alguna decisión inherente a su Unidad, y tampoco ellos tienen la intención de participar, no les interesa o no se sienten autorizados para ello. Simplemente se dedican a cumplir órdenes y a realizar sus tareas rutinarias.</p>

6	Ambiente de trabajo	<p>El ambiente de trabajo es frío y monótono, los empleados y funcionarios se relacionan según el área o unidad en la que se desempeñan, mas no existe un ambiente organizacional que pueda decirse agradable en toda la Institución.</p> <p>Existen círculos o grupos de compañeros de trabajo que esporádicamente se reúnen sobre todo a la hora del refrigerio o en horas de salida.</p> <p>Al interior de las organizaciones no se ha observado acto alguno que al margen de la actividad laboral motive a los trabajadores como la felicitación por un buen desempeño o la organización de actos de camaradería, o la entrega de memorándums por buen desempeño.</p>
7	Confraternidad y clima laboral	<p>Se ha observado en los Ministerios, que la confraternidad entre los trabajadores en los diferentes niveles, es frecuente, pero que no forma parte de una política institucional, es decir, los actos de confraternidad se dan de una manera natural en la que los servidores públicos van entablando círculos de amistad, o círculos sociales, donde en algunos casos da lugar a la competición deportiva, o a la realización de eventos sociales, celebración de cumpleaños y otros hechos que en la actualidad no tienen un respaldo institucional.</p>
8	Relación entre gerentes y personal dependiente	<p>De manera general en los tres ministerios, se observa muy poca comunicación entre los directores y jefes de departamento con el personal operativo que está bajo su mando, a no ser por situaciones estrictamente de trabajo, como el hecho de dar una orden directa o requerir información.</p>
9	Manual de políticas	<p>Se ha observado que en ninguno de los ministerios, se cuenta con manuales de políticas, de manera que éstos puedan guiar a los servidores públicos a aplicar determinadas políticas emitidas por el nivel estratégico o por el poder ejecutivo en su conjunto.</p>

FUENTE: Elaboración propia.

## **CAPÍTULO VII**

### **CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO**

#### **7.1 Conclusiones**

Las conclusiones de la presente investigación, se describen en función a los objetivos específicos formulados inicialmente.

- Identificar las características organizacionales de las entidades públicas sujetas a estudio, en la ciudad de La Paz.

Desde el punto de vista organizacional, la estructura de la Institución se encuentra altamente formalizada, además de que se hace visible la departamentalización en base a una estructura típica de una burocracia maquinal, lo que explica en parte, la rigidez por parte del nivel superior a exigir el estricto cumplimiento de las normas y procedimientos sin otorgar competencias a personal subalterno en la toma de decisiones.

Los ministerios estudiados cuentan con estructuras orgánicas departamentalizadas en base a áreas funcionales, donde se observa una relación horizontal y vertical de tipo lineal staff, que demuestra una estructura típicamente burocrática.

- Conocer las políticas relacionadas a la cultura organizacional que se implantan en estas entidades públicas.

En los ministerios respectivos no se ha observado políticas concretas que vayan a fortalecer una cultura organizacional apropiada para la generación de valores positivos, mayor comunicación entre las personas, mayor participación en la toma de decisiones, mejores relaciones humanas, mejor clima laboral o gerentes que asuman estilos de liderazgos más proactivos y dinámicos.

El comportamiento de las organizaciones de estos ministerios, se basa en procesos normativos, maquinales y burocráticos, donde la premisa es el cumplimiento de las tareas de acuerdo a procedimientos rutinarios.

Es imperativo el cumplir las funciones con el máximo apego a las normas o por lo menos esa es la intención, lo que no necesariamente ocurre a nivel operativo, cuya actividad es más bien regida por las órdenes provenientes de niveles superiores o por procedimientos recurrentes que han sido predefinidos.

Los funcionarios y empleados adquieren hábitos en la realización de sus funciones, realizando los mismos procedimientos mecánicamente. Tal situación, mantiene mentalizado al personal en cuanto a la recurrencia de las acciones, y por tanto se genera una resistencia al cambio.

También es evidente la superconformidad con las rutinas y procedimientos.

La información que se genera en la organización de los Ministerios, se transfiere vía notas, memorándums, circulares, órdenes de trabajo, etc. Sólo aquellas acciones que se realizan al interior de una unidad son comunicadas verbalmente, pero de ésta a otras unidades o departamentos es indispensable la comunicación escrita. Entonces, es evidente que las relaciones de trabajo tienen un alto grado de despersonalización.

Los servidores públicos coinciden en mayor proporción en señalar que el problema al interior de la organización es la demora en la toma de decisiones, lo que repercute negativamente en la gestión administrativa y principalmente en la atención al público que permanentemente se queja de una exagerada burocracia en la realización de trámites.

El grado de centralización de las decisiones en niveles superiores (gerenciales) desde el punto de vista del personal encuestado es elevado, es decir, las

decisiones son exclusividad de la cúpula superior, lo que significa que niveles operativos e inclusive de mandos medios, no están autorizados para tomar decisiones, a no ser que éstas sean de procesos recurrentes o rutinarios.

La mayor parte del personal afirma que no existe ningún tipo de participación en la toma de decisiones, o no se asigna importancia al hecho de participar en la toma de decisiones, tanto a nivel Directivo como del propio personal operativo, cuya intención no es precisamente la de participar por la poca cultura al respecto.

Es muy poca la posibilidad de que el personal operativo, participe en la toma de decisiones en temas fundamentales para la Institución, así como es evidente que las decisiones que éste nivel asume, son de carácter recurrente, es decir sobre actividades que rutinariamente se realizan y que siguen procedimientos estandarizados.

No existe predisposición a compartir la responsabilidad o democratizar la toma de decisiones, cada gerente es dueño de las decisiones que le compete asumir sin tomar en cuenta consejos o sugerencias de sus subordinados. Si en algunos casos se hacen consultas antes de tomar una decisión, ello es a nivel horizontal y no así de manera vertical, es decir, entre jefes y subalternos.

- Identificar las características del clima organizacional que más se destacan en éstas entidades.

El ambiente de trabajo es frío y monótono, los empleados y funcionarios se relacionan según el área o unidad en la que trabajan, mas no existe un ambiente organizacional que pueda decirse agradable en los Ministerios estudiados.

Existen círculos o grupos de compañeros de trabajo que esporádicamente se reúnen en horas de refrigerio o en horas de salida. No existe formalmente actividades sociales como parte de una política organizacional.

No se ha observado acto alguno que al margen de la actividad laboral motive a los trabajadores.

No se promueve el trabajo en equipo. Los mismos ejecutivos coinciden en afirmar que el trabajo en equipo en la institución desde el punto de vista de la conformación de grupos de trabajo y toma de decisiones es mínima en el Ministerio. La relación es entre Directivo y operativo es despersonalizada.

Los directivos, enfatizan la necesidad de regirse estrictamente a las normas y reglamentos.

En el nivel operativo, se pudo evidenciar que los empleados, no son consultados por sus jefes inmediatos para tomar alguna decisión inherente a su Unidad, y tampoco ellos tienen la intención de participar, no les interesa o no se sienten autorizados para ello. Simplemente se dedican a cumplir órdenes y a realizar sus tareas rutinarias.

- Determinar si los gerentes de las entidades públicas sujetas a estudio, cuentan o no con propuestas relacionadas con el desarrollo de culturas organizacionales en sus instituciones.

Los gerentes, desde su punto de vista expresan cierto temor o desconfianza cuando opinan acerca de la descentralización en la toma de decisiones en la organización. Para ellos, es fundamental que las decisiones importantes sean tomadas según el grado de autoridad y responsabilidad.

De manera concreta no se detecta propuestas concretas de los gerentes para generar culturas organizaciones más democráticas o compartidas, su accionar está pre establecido como de cumplimiento de normas y procedimientos burocráticos, evitando combinar tal comportamiento con actitudes menos rígidas que promuevan un clima laboral más favorable.

- Delinear las líneas estratégicas más pertinentes para generar acciones que involucren a la gerencia de la administración pública, en la creación de una cultura organizacional que favorezca el clima laboral y fomente la eficiencia y eficacia de los servidores públicos.

Se demuestra el hecho de que en los ministerios estudiados, es necesario desarrollar procesos de generación de culturas menos burocráticas desde el punto de vista del comportamiento de las personas, especialmente de quienes se desempeñan en cargos que pueden ser catalogados como de nivel gerencial.

### VERIFICACIÓN DE HIPÓTESIS

Variables	Categorías	Conclusiones	Aceptación o rechazo
<b>Independiente:</b> Ejecución de procesos administrativos sin tomar en cuenta factores de la cultura organizacional	Procesos administrativos	<u>Participación en la toma de decisiones:</u> No existen mecanismos de participación de los trabajadores de niveles operativos en procesos de toma de decisiones y coordinación para la ejecución de planes de corto y largo plazo. Las decisiones institucionales siempre son tomadas en cuenta por parte de la alta dirección de los ministerios.	Acepta
		<u>Trabajo en equipo:</u> No se ha detectado procesos administrativos en los cuales se promueva un trabajo en equipo o se intente generar mecanismos en los cuales la solución a determinados problemas o la realización de tareas importantes sea realizado en base a la construcción de grupos de trabajo de carácter interdisciplinario.	Acepta
		<u>Motivación:</u> La mayor parte del personal, tiene como única motivación la de tener un trabajo	Acepta

		<p>que le genera ingresos. La mayor parte de empleados del nivel operativo, afirma que para ellos lo más importante es cumplir con sus horarios de trabajo y nada más.</p> <p><u>Aplicación de normas:</u> Se da prioridad al cumplimiento de normas para la realización de las actividades, los procedimientos son rutinarios y repetitivos.</p> <p><u>Conocimiento de propósitos, planes y estrategias en niveles operativos:</u> La mayor parte del personal operativo en los tres ministerios, no conoce los propósitos fundamentales, los planes, estrategias y políticas institucionales, simplemente se limitan a cumplir las tareas que se les ha encomendado.</p>	<p>Acepta</p> <p>Acepta</p>
	Cultura organizacional	<p><u>Burocrática:</u> Es evidente la vigencia de una cultura burocrática en los tres ministerios seleccionados para el estudio. Si bien, este hecho no es malo en si mismo, se presentan disfunciones propias del modelo burocrático, como la despersonalización de las relaciones, excesivo papeleo, poca comunicación verbal entre otros.</p> <p><u>Compartida:</u> No se percibe comportamientos gerenciales en los que se promueva el compartir conocimientos, experiencias, mejores relaciones humanas, mayor comunicación entre personal de niveles jerárquicos superiores y personal operativo, mayor participación en la toma de decisiones y trabajo en equipo.</p>	
<b>Dependiente:</b> Clima laboral de las entidades públicas.	Clima laboral	<u>Clima laboral:</u> Se percibe un clima laboral desfavorable, con énfasis en la formalidad en la	Acepta

	Eficiencia	<p>comunicación y con bajo nivel de comunicación informal.</p> <p><u>Conocimiento de misión, objetivos estratégicos y políticas:</u> El personal operativo, no tiene conocimiento preciso de la misión institucional, de las políticas y objetivos estratégicos. Su accionar está dado en función a las órdenes de trabajo de corto plazo.</p> <p><u>Cumplimiento de objetivos:</u> Los trabajadores de los ministerios seleccionados para el estudio mencionan que el cumplimiento de los objetivos fijados para el cargo que ocupan y la gestión en curso se da en un 80 por ciento, según estiman los propios trabajadores de niveles operativos.</p> <p><u>Cumplimiento de plazos:</u> Los plazos pre establecidos para la realización de algunas de las actividades o tareas asignadas a personal operativo, de acuerdo a los encuestados, se da un 90 por ciento, mientras que de acuerdo al personal jerárquico se da en una menor proporción. Lo que implica afirmar que el nivel de eficiencia no es el óptimo.</p>	<p>Acepta</p> <p>Acepta</p> <p>Acepta</p>
--	------------	--	---

## 7.2 Conclusión respecto al Objetivo General

Según las conclusiones de los objetivos específicos anteriormente citados, se establece que en los Ministerios estudiados “la gerencia en la administración pública, se limita a la ejecución de procesos administrativos sin tomar en cuenta factores de la cultura organizacional, generando un clima laboral desfavorable, el cual limita la eficiencia y eficacia de los servidores públicos”.

### 7.3 Conclusión respecto a la hipótesis

Dado que el objetivo general ha sido alcanzado, la hipótesis de trabajo también se ha verificado considerando que: ***Los niveles gerenciales de la administración pública, se limitan a la ejecución de procesos administrativos sin tomar en cuenta factores de la cultura organizacional, generando un clima laboral desfavorable entre los servidores públicos.***

## **CAPÍTULO VIII**

### **PROPUESTA**

#### **MODELO DE GESTIÓN GERENCIAL PARA EL DESARROLLO DE UNA CULTURA COMPARTIDA EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS**

##### **8.1. Introducción**

De acuerdo a los resultados de la investigación, existe una cultura burocrática dominante, la cual tiende al estricto cumplimiento de los procesos, a la despersonalización de las relaciones entre los trabajadores, la falta de comunicación directa, a la no participación en la toma de decisiones, lo que representa una alta centralización en la toma de decisiones. Estos y otros elementos determinan que dichos Ministerios, cuyas características son similares a las demás reparticiones de la administración pública, fundamenten su accionar en la normalización de las actividades, lo que básicamente constituye una burocratización de la organización, limitando el accionar de los gerentes para impulsar el desarrollo de culturas más favorables al clima organizacional.

El tipo de cultura burocrática y el ambiente laboral que prima en las organizaciones ministeriales está ocasionando que los trabajadores en general, muestren un alto grado de insatisfacción en cuanto al ambiente de trabajo.

Lo que más prevalece en la cultura dominante actual, es la poca importancia que se le asigna al factor humano, a la comunicación informal, al trabajo en equipo, a la participación en la toma de decisiones en la institución, pues, ésta es una atribución solo de niveles superiores a partir del nivel ejecutivo. Estas circunstancias ocasionan a su vez que la organización sea débil, con un bajo compromiso hacia la Institución.

Por tanto, se plantea la necesidad de flexibilizar la organización burocrática que prima en la institución, proponiendo elementos que promuevan valores que enriquezcan tanto a las personas así como a la organización, mayor compromiso para con los objetivos institucionales mejorando el ambiente de trabajo y buscando ser eficientes en todas las áreas y niveles.

A través de esta propuesta no se pretende dejar de lado la necesidad de contar con entidades públicas que cumplan las normas, políticas y procedimientos predeterminados para algunas actividades específicas, sino más bien cambiar la actitud del personal, sobre todo de aquellos funcionarios de cargos jerárquicos (gerentes), promoviendo en ellos valores más humanos para que a su vez se asuman liderazgos democráticos y se de curso a una mayor participación y a una cultura de trabajo en equipo.

Para lograr una Cultura Organizacional Compartida, es necesario cambiar un viejo paradigma sobre el que están basadas tradicionalmente las organizaciones estatales y es el paradigma del poder.

*Modelo anterior:*

“En una organización debe de haber siempre alguien que decida y alguien que ejecute. Alguien que ordena y alguien que obedece”

No se puede negar que este modelo inevitablemente se aplica en casi todas las organizaciones, sin embargo, lo que se pretende es que el mismo se complemente con otro tipo de comportamiento organizacional donde además se tome en cuenta el factor humano.

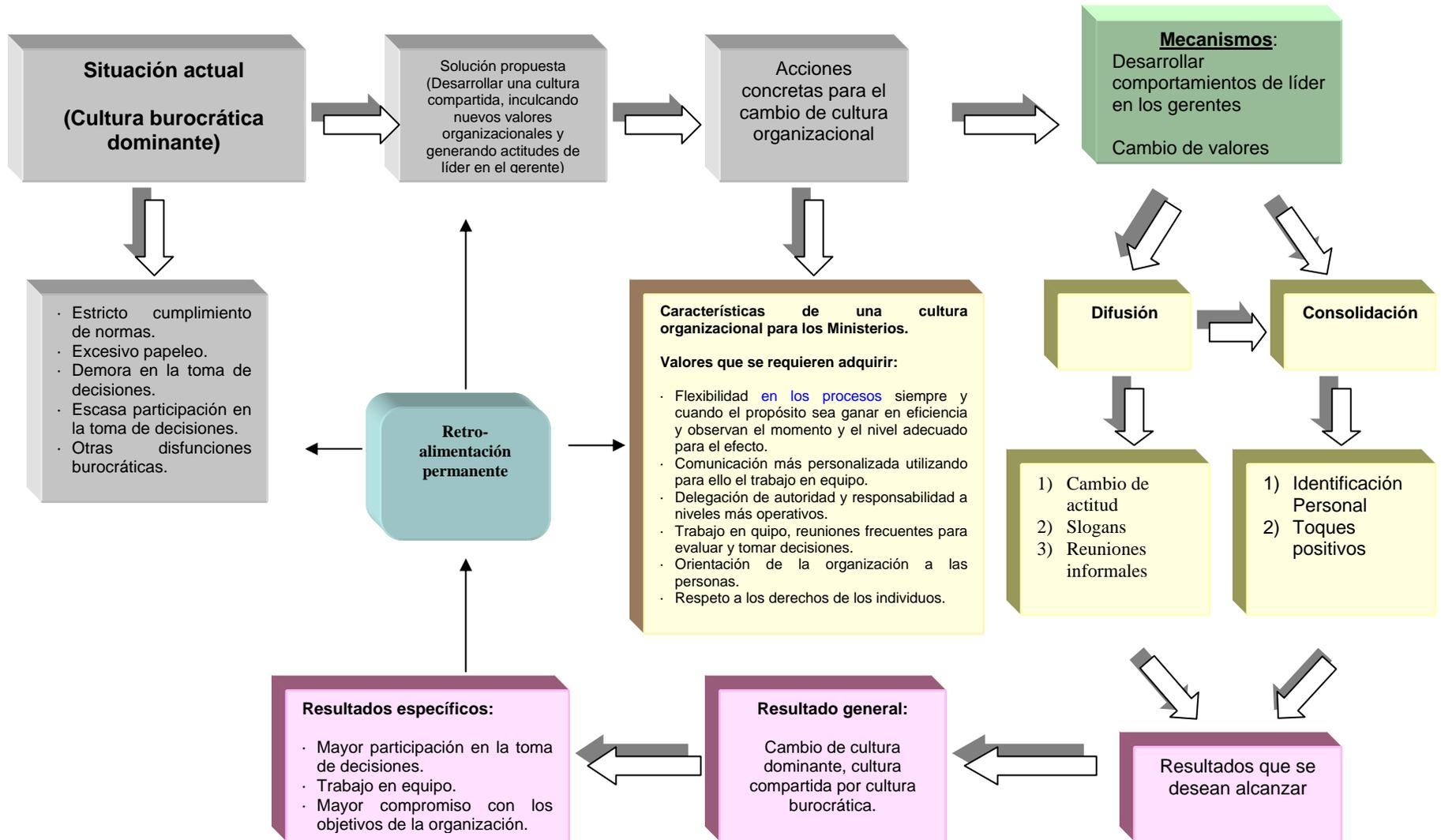
Es este el paradigma que crean las organizaciones piramidales con sistemas funcionales donde cada individuo es responsable de su trabajo y es evaluado, castigado y/o premiado por los resultados que “él” produce. Lo que sucede en otros ambientes de la organización es de poca o ninguna trascendencia para él.

## 8.2. Objetivos de la propuesta

- ❖ Crear liderazgos democráticos y participativos al interior de los Ministerios.
- ❖ Integrar al personal bajo los objetivos que persigue la organización.
- ❖ Mejorar la cultura de trabajo en equipo dentro de las organizaciones.
- ❖ Inculcar un sistema de valores que permita obtener tanto el compromiso así como una alta motivación del personal.
- ❖ Generar un proceso de estructuración de una cultura organizacional menos maquinal y más participativa y democrática, donde los niveles gerenciales, se interrelacionen de mejor manera con los niveles operativos a través de una mayor participación en actividades informales.

### 8.3 ESQUEMA GENERAL DE LA PROPUESTA

Figura No. 4: Esquema general de la propuesta



## **8.4. Desarrollo de la Propuesta**

### **8.4.1 Mejoramiento de la capacidad de liderazgo de los gerentes de los Ministerios de Estado**

Se considera necesario en el desarrollo de culturas organizacionales, donde los gerentes asuman nuevos estilos de liderazgo para favorecer al clima laboral, conocer el estilo de liderazgo que actualmente aplica cada uno de quienes detentan un cargo jerárquico en los Ministerios, donde generalmente se trabaja con un grupo de personas por lo cual, es importante aplicar programas de desarrollo de estilos de liderazgo para favorecer la situación del clima laboral.

En tal sentido, los niveles gerenciales de los ministerios deben poner mayor atención a la cultura organizacional que está íntimamente relacionada con las características de los liderazgos que ejerce cada uno de lo gerentes en sus respectivas área de trabajo.

#### **Evaluación del estilo de liderazgo de los gerentes**

Para pretender realizar actividades orientadas a generar estilos de liderazgo más favorables al interior de los Ministerios, es necesario primero conocer las cualidades de líder y gerente que tienen cada uno de los que actualmente se desempeñan como gerentes, para ello, se ha visto conveniente adaptar la propuesta de Blake y Mouton quienes crearon una representación gráfica bidimensional del estilo de liderazgo, una rejilla gerencial/liderazgo basada en dos estilos: “interés por las personas” (liderazgo) e “interés por la producción” (gerencia).

Para adaptar el uso de esta rejilla se define el uso de las variables: liderazgo y gerencia con sus respectivos componentes, tal como se muestra en la siguiente tabla:

En base a estos elementos se elaboró una encuesta con una pregunta para cada elemento, el cual se desarrolla en el siguiente punto.

#### **8.4.1.1 Análisis del estilo de liderazgo y gerencia aplicado por los gerentes en las entidades públicas**

Para el análisis del estilo de liderazgo y gerencia se hace una simulación de la aplicación del instrumento diseñado para el efecto. A continuación los resultados:

El siguiente cuestionario, es aplicado a los servidores públicos de una entidad pública, para evaluar el estilo de liderazgo y gerencia que ellos perciben.

**ENTIDAD PÚBLICA: .....**  
**CUESTIONARIO PARA EVALUACIÓN DEL ESTILO DE LIDERAZGO Y GERENCIA**

<b>GERENCIA</b>	<b>LIDERAZGO</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planificación. Define las metas, establece la estrategia, y desarrolla subplanes para coordinar las actividades.</li> <li>2. Organización. Determina lo que se necesita hacer, cómo se llevara a cabo y quien los hará.</li> <li>3. Dirección. Dirige (mandar, influir) y motiva a todas las personas involucradas y resuelve los conflictos.</li> <li>4. Control. Vigila las actividades para cerciorarse de que se realizan conforme a lo que se planeó.</li> <li>5. Coordinación. Se encarga de gestionar las interdependencias entre actividades, para buscar un fin común.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Visión y articulación. Tienen una visión (expresada como meta ideal) que propone un futuro mejor que el estado actual y son capaces de aclarar la importancia de esa visión en términos que los demás entienden</li> <li>2. Riesgos personales. Están dispuestos a correr riesgos personales, incurrir en costos elevados y sacrificarse para alcanzar su visión.</li> <li>3. Sensibilidad al entorno. Son capaces de hacer evaluaciones realistas de las limitaciones y recursos del entorno que se necesitan para suscitar un cambio.</li> <li>4. Sensibilidad a las necesidades de los seguidores. Perciben las capacidades de los demás y responden a sus necesidades y sentimientos.</li> <li>5. Comportamiento poco convencional. Actúan de maneras que parecen novedosas y contrarias a las normas.</li> </ol>

**Instrucciones:**

Por favor marque la casilla correspondiente de acuerdo al valor que usted asigne según la siguiente escala:

1. *Totalmente en desacuerdo*
2. *En desacuerdo*
3. *Más o menos*
4. *De acuerdo*
5. *Totalmente de acuerdo*

1. Siempre se trabaja en base a planes. **(Planificación)**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

2. La empresa está organizada adecuadamente para el cumplimiento de la ley. **(Organización)**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

3. El gerente toma varias decisiones y las sabe implementar. **(Dirección)**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

4. El gerente hace un seguimiento adecuado del trabajo. **(Control)**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

5. El gerente hace énfasis en la productividad con eficacia y eficiencia. **(Coordinación)**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

6. El gerente tiene una visión clara de lo que quiere y la participa constantemente con los servidores públicos. **(Visión y Articulación)**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

7. El gerente asume el riesgo conjuntamente con sus dependientes para lograr la misión. **(Riesgos Personales)**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

8. El gerente es consciente de los recursos con los que cuenta para definir metas. **(Sensibilidad del entorno)**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

9. El gerente se preocupa por su gente, no sólo como trabajadores sino también como seres humanos. **(Sensibilidad a las necesidades de seguridad)**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

10. El gerente siempre anda innovando y motivando de diferentes maneras, con comportamientos poco convencionales. **(Comportamiento poco convencional)**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Este cuestionario fue respondido por cada empleado en relación a un determinado gerente, al cual se hace la evaluación.

#### **8.4.1.2 Metodología de calificación**

Cada encuestado marcó una casilla en cada una de las preguntas, determinando el puntaje asignado según el valor de la casilla marcada. Se sumaron los puntajes de cada casilla según la variable de análisis (gerencia y liderazgo). Como se ha señalado anteriormente cada variable tiene cinco preguntas, por tanto, el puntaje total fue promediado entre cinco, tanto para la variable gerencia como para la variable liderazgo.

El promedio obtenido en la variable gerencia se marca en la escala correspondiente, al igual que el promedio de la variable liderazgo. Para cada una se traza una línea de referencia. El punto en el cual se cruzan las líneas define la situación de equilibrio que presenta el gerente en relación a su grado de preocupación por la gerencia y su preocupación por el ser humano (condición de líder). Estos resultados son expresados en la siguiente rejilla.

**Tabla No. 11: Rejilla Gerencial**

	<b>5,1</b>	5,2	5,3	5,4	<b>5,5</b>	
<b>5</b>						
	4,1	4,2	4,3	4,4	4,5	
<b>4</b>						
	3,1	3,2	<b>3,3</b>	3,4	3,5	
<b>3</b>						
	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	
<b>2</b>						
	<b>1,1</b>	1,2	1,3	1,4	<b>1,5</b>	
<b>1</b>						
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	

Fuente: Elaboración propia.

Cada casilla representa el valor (promedio) de cada una de las variables analizadas, es decir, liderazgo y gerencia. Por ejemplo, si el punto de conexión de los promedios cayera en la casilla 3,3, significa que los promedios obtenidos son: 3 en liderazgo y 3 en gerencia. Si el punto de conexión cayera en la casilla 5,1 significa que el gerente tiene una máxima preocupación por la gerencia y una mínima preocupación por su condición de líder. Contrariamente si el punto de conexión sería en la casilla 1,5, se entiende que el gerente evaluado tiene una máxima preocupación por su condición de líder y una mínima preocupación por su condición de gerente. Finalmente, si el punto de conexión de las líneas que

representan el puntaje promedio en cada variable caen en la casilla 5,5, se entiende que el gerente tiene una máxima preocupación por la gerencia y una máxima preocupación por su condición de líder, entendiéndose que este punto refleja las condiciones más óptimas de un gerente.

**Simulación:**

A continuación todo lo descrito anteriormente se aplica a un caso de evaluación simulada.

**ENTIDAD PÚBLICA: .....**  
**CUESTIONARIO PARA EVALUACIÓN DEL ESTILO DE LIDERAZGO Y GERENCIA**

**Instrucciones:**

Por favor marque la casilla correspondiente de acuerdo al valor que usted asigne según la siguiente escala:

- 1. *Totalmente en desacuerdo*
- 2. *En desacuerdo*
- 3. *Más o menos*
- 4. *De acuerdo*
- 5. *Totalmente de acuerdo*

1. Siempre se trabaja en base a planes. **(Planificación)**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

2. La entidad está organizada adecuadamente para el cumplimiento de la ley.  
**(Organización)**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

3. El gerente toma varias decisiones y las sabe implementar. **(Dirección)**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

4. El gerente hace un seguimiento adecuado del trabajo. **(Control)**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

5. El gerente hace énfasis en la productividad con eficacia y eficiencia.  
**(Coordinación)**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

6. El gerente tiene una visión clara de lo que quiere y la participa constantemente con los servidores públicos. **(Visión y Articulación)**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

7. El gerente asume el riesgo conjuntamente con sus dependientes para lograr la misión. **(Riesgos Personales)**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

8. El gerente es consciente de los recursos con los que cuenta para definir metas. **(Sensibilidad del entorno)**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

9. El gerente se preocupa por su gente, no sólo como trabajadores sino también como seres humanos. **(Sensibilidad a las necesidades de seguridad)**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

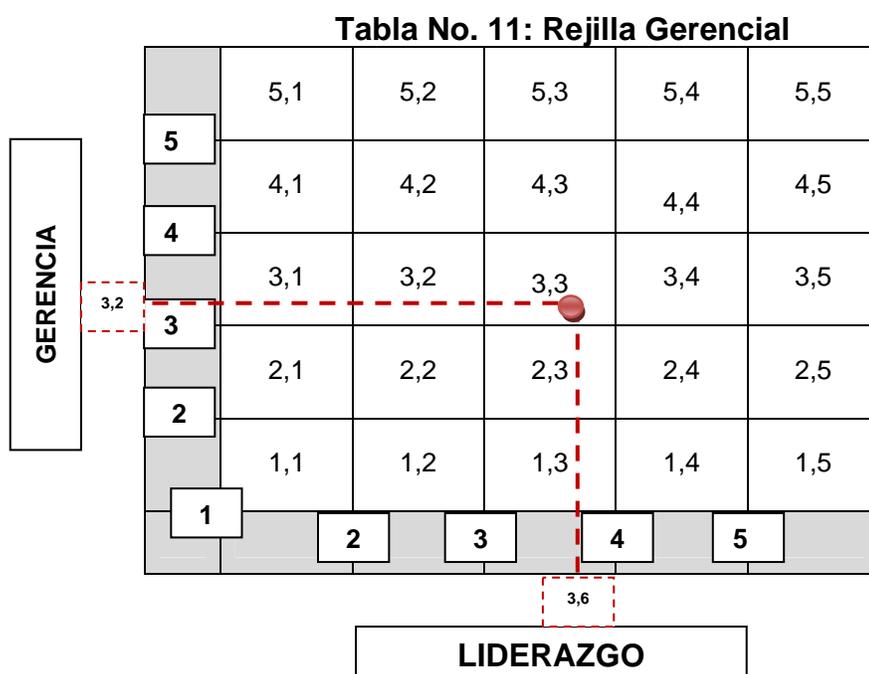
10. El gerente siempre anda innovando y motivando de diferentes maneras, con comportamientos poco convencionales. **(Comportamiento poco convencional)**

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

En el caso del ejemplo del cuestionario llenado, los resultados son los siguientes:

Variable	Puntaje total	Promedio
LIDERAZGO	18	3,6
GERENCIA	16	3,2

Reemplazando los valores del cuestionario respondido en la rejilla gerencial, se tiene:



Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar en la rejilla anterior, los resultados del cuestionario aplicado a empleados para analizar las características de líder del gerente evaluado, permiten ver que las líneas de referencia se conectan en la casilla 3,3 ante lo cual se debe explicar que en el caso del liderazgo, el promedio 3,6 hace que la línea de referencia se aproxime a la escala 4, mientras que en el caso de la variable gerencia donde el promedio obtenido ha sido de 3,2 la línea de referencia es más cercana a la escala 3, por lo cual se puede afirmar que el gerente evaluado por los empleados tiene un comportamiento con mayor énfasis en factores de liderazgo antes que de gerente, aunque la diferencia es leve por lo cual también se puede señalar que este gerente es equilibrado en mostrar sus condiciones de líder y desempeñarse en aspectos gerenciales.

#### **8.4.2 Características de una cultura organizacional necesaria para el clima laboral de los ministerios**

Con base en el conocimiento de las características personales de los que ocupan cargos de gerencia en las entidades públicas, es posible implementar un proceso de generación de culturas organizacionales con base en liderazgos más favorables para el clima laboral. Para ello, se propone las siguientes acciones:

El proceso de formación cultural se aplicará de acuerdo a un plan previamente elaborado, con la difusión de nuevas bases de comportamiento en relación a: la relación entre cargos jerárquicos y subalternos, la comunicación y la coordinación de actividades, la toma de decisiones y la delegación de autoridad y responsabilidad.

Para el inicio del proceso, los niveles superiores serán los encargados de difundir las bases de comportamiento establecidas, con la participación de cada uno de los jefes de unidad, los directores e inclusive los viceministros, difundiendo también los nuevos criterios de organización en relación a la formación de nuevos valores.

En esta etapa toda persona que ocupa un cargo jerárquico será responsable de inculcar paulatinamente estos nuevos criterios de cambio a sus subalternos y será a su vez sujeto pasible a ser instruido por su inmediato superior.

Por tanto, para el surgimiento de una cultura compartida en los Ministerios, es necesario al menos la existencia de una predisposición por parte de los niveles directivos o gerenciales, para compartir experiencias, opiniones y sugerencias para llegar a esta visión compartida, lo cual tiene que ejercer su influencia durante un tiempo suficiente para llegar a ser dada por supuesta y posicionada en la conciencia.

Los niveles superiores, caracterizados por un compromiso mayor para con la organización, deben transmitir este sentimiento comprometido, a los niveles

operativos. Es el nivel gerencial el que debe tomar la iniciativa para organizar grupos de trabajo, comités de análisis situacionales, y la toma de decisiones participativa. Por ello, son los ejecutivos los primeros quienes deben concientizarse respecto a la necesidad de flexibilizar la cultura burocrática dominante en los Ministerios y tender hacia una cultura compartida.

Esta última debe ser definida en función a las características de la Institución, y debe ser entendida plenamente principalmente por las personas que ocupan cargos jerárquicos, no deben quedar dudas u objeciones respecto a la nueva cultura que se quiere desarrollar.

En el proceso de formación cultural en los Ministerios se pretende inculcar una cultura compartida, para que ésta alcance un mayor desarrollo en los Ministerios, y coexista con sub culturas que por efecto de la esencia social de estas organizaciones interaccionan en la conformación del clima organizacional.

En el presente caso, dado que se ha demostrado que en los Ministerios actualmente la cultura dominante es una cultura burocrática, lo que implica que las actividades en dicho Ministerios se desarrollan de una manera rígida y lenta, por las características del flujo de información y las relaciones entre el personal de trabajo son impersonalizadas, se propone que en el proceso de formación cultural se inicie un cambio de valores tendientes a mejorar las condiciones para el desarrollo de una cultura compartida.

#### **8.4.3. Sistema de Valores**

Se ha señalado que en el proceso de formación cultural y para conseguir el resultado esperado en cuanto a promover una cultura compartida en la organización, el mecanismo a utilizar es un cambio y reafirmación de un nuevo sistema de valores en la organización de los ministerios.

El cambio a un nuevo sistema de valores es la base de la generación de una cultura compartida dominante, para ello se debe lograr que el sistema de valores lleve a los Ministerios a una relación de compromiso a través de los siguientes aspectos:

- ❖ La práctica de los valores establecidos (empatía, afectividad) como base de la nueva cultura.
- ❖ El mantenimiento de un clima que promueva la valoración y reconocimiento de las personas
- ❖ Implementación de acciones preventivas.

Después de analizar los puntos importantes para lograr un compromiso de los trabajadores con los objetivos organizacionales es necesario mencionar que el Sistema de Valores será desarrollado de manera gradual, a través de distintos subsistemas, los cuales facilitarán la implementación, la evaluación y el control del mismo.

Tal como se muestra en la figura, el cambio del sistema de valores estará formado por tres subsistemas los cuales tienen incorporados ciertos programas que permitirán su ejecución.

**Figura No. 5: Proceso de implementación del sistema de valores**

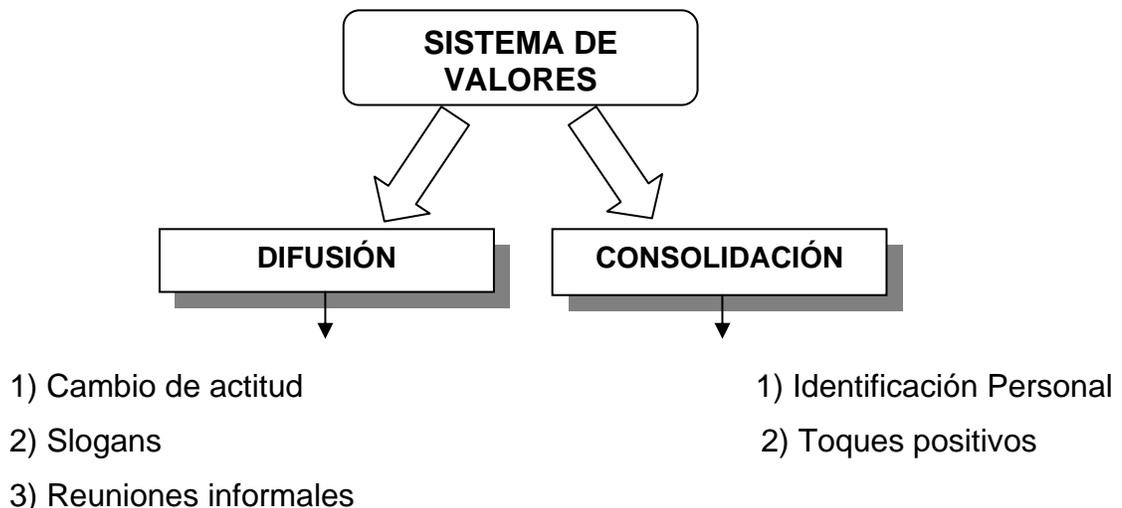
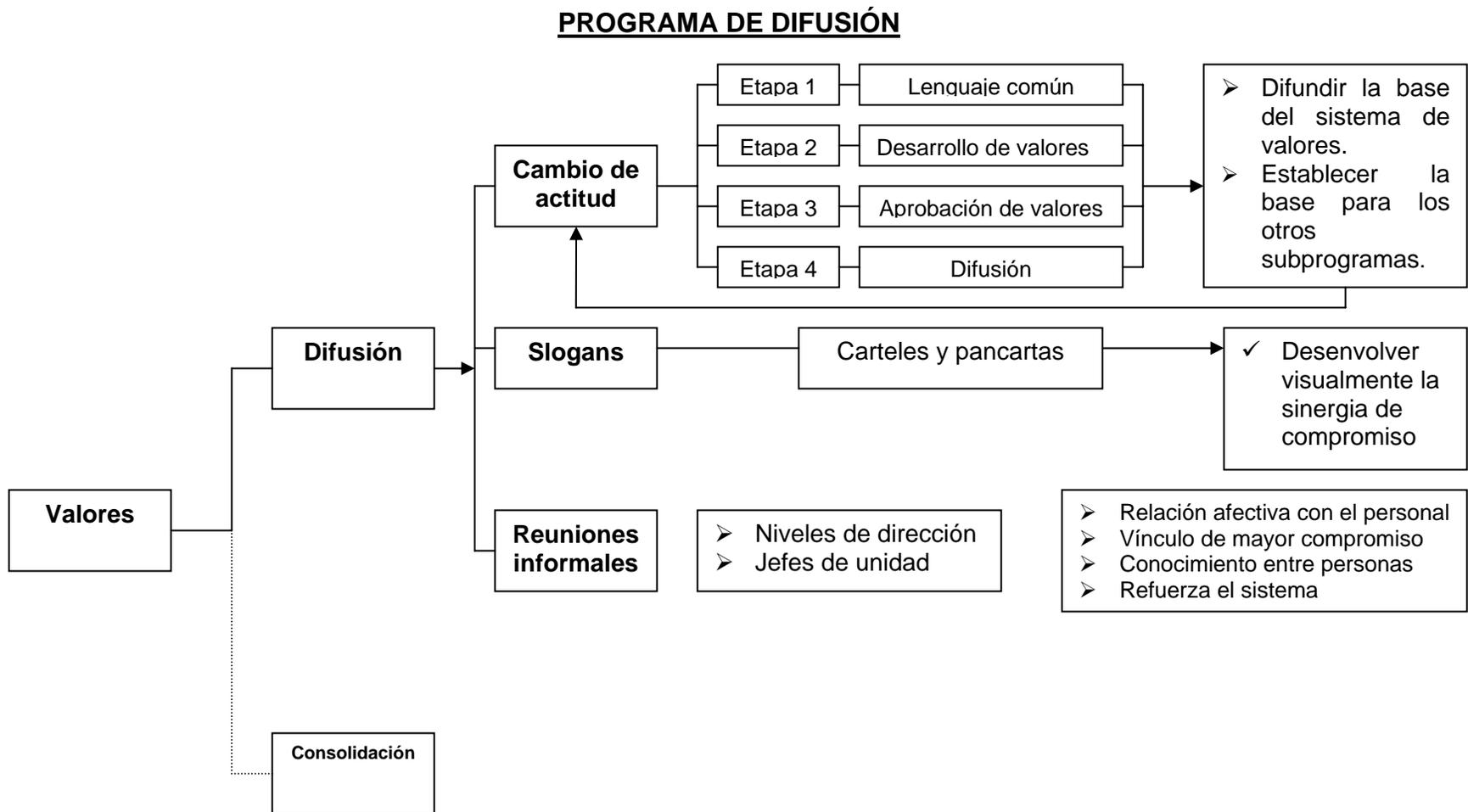


Figura No. 6: Difusión de valores



FUENTE: Elaboración propia

## **Programa de difusión**

Es el primer programa que deberá ser implantado, pues el objetivo de éste es establecer la práctica inicial de los valores para guiar las actitudes de las personas y lograr un compromiso con su trabajo y la organización y de esta manera establecer un clima adecuado.

Este programa estará conformado por una serie de subprogramas que cumplirán el objetivo, estos subprogramas serán desarrollados e implementados con la aprobación de los niveles de dirección.

Los subprogramas de difusión que se desarrollarán serán los siguientes:

### **1) CAMBIO DE ACTITUD**

#### **Objetivos**

- Establecer valores propios de una cultura compartida que guiarán el proceso de compromiso.
- Inculcar actitudes positivas en los servidores públicos, motivándolos a actuar de manera proactiva y dinámica en la realización de sus tareas
- Difundir los valores antes definidos, permitiendo un compromiso gradual de las personas con el programa a ser implementado.
- Establecer una base para el siguiente programa.

#### **Implementación del subprograma “CAMBIO DE ACTITUD”**

##### **Etapa 1**

Establecimiento de un lenguaje común entre las personas que participarán en el desarrollo del subprograma a través de un proceso de entrenamiento para que conozcan lo que significa el Sistema de Valores, sus programas objetivos y valores que persiguen.

## **Etapa 2**

Desarrollo de los valores que guiarán la nueva dinámica de compromiso, para ello es necesario recordar cuáles son éstos y qué significa cada uno de ellos.

El **primer valor es la empatía** y a continuación se indican algunas actitudes que debe tener un jefe para desarrollar este valor:

- ◆ Preocuparse por los trabajadores.
- ◆ Tratarlos con justicia, sin distinción ni privilegios.
- ◆ Interesarse por su bienestar.
- ◆ Enseñar adecuadamente.
- ◆ Criticar cuidadosamente sin herir.
- ◆ Verificar que cuente con un adecuado grupo humano.
- ◆ Usar la sinceridad y no los rodeos.

El **segundo valor del sistema es la afectividad**, que es un gran facilitador de la empatía y puede desarrollarse comprendiendo que todas las personas tenemos en común una esencia humana, sin importar el color de la piel, el nivel jerárquico, nivel social o económico, caso contrario nunca nos colocaremos en el lugar del otro y afectaremos negativamente su autoestima.

El valor de la afectividad es básico en la implementación de una relación de compromiso y todos deben entender su significado y cómo debe ser manifestado. Un gerente o jefe que se aproxima a los subordinados, que conversa informalmente con ellos y que al entrar en su área de trabajo saluda a las personas, está siendo afectivo y no por eso dejará de ser gerente o jefe o no será respetado; por el contrario, abrirá un canal de aproximación que le ayudará a consolidar el liderazgo ante los subordinados.

Un gerente o jefe afectivo tiene mayor probabilidad de obtener aceptación de sus subordinados y su compromiso, sin embargo hay que tener mucho cuidado con la hipocresía: dar palmadas en los hombros a todo el mundo en forma mecánica, no es afectividad.

A los valores individuales de los gerentes anteriormente señalados, se deben crear valores organizacionales los mismos que se citan a continuación:

<b>VALORES ORGANIZACIONALES</b>	<b>ACCION</b>
<b>AUTONOMIA INDIVIDUAL</b>	Supervisión general. El personal debe tener libertad de resolver algunos problemas importantes de su cargo, estos niveles de decisión serán establecidos en un manual de funciones.
<b>ESTRUCTURA</b>	Puestos de trabajo flexibles, donde se cuente con reglas y procedimientos no necesariamente formalizados. Si bien es importante la existencia de normas y procedimientos estandarizados, éstos no deben ser la única guía de acción de los trabajadores, sino se debe dar mayor libertad para que en determinadas circunstancias, se pueda tomar decisiones rápidas y proceder según criterio del trabajador de la mejor y más rápida forma.
<b>APOYO</b>	La gerencia, en este caso Directores y Jefes de Departamento, deben mostrar gran interés, ayuda y afabilidad por su personal o dependientes. Se debe promover el trabajo en equipo y la toma de decisiones conjunta.
<b>RECOMPENSA Y DESEMPEÑO</b>	Las compensaciones y ascensos otorgados al personal deben estar basados en su nivel de desempeño medido a través de evaluaciones periódicas en cada entidad pública. Ello implica que la gerencia esté permanentemente informada del desempeño de sus dependientes.
<b>TOLERANCIA AL CONFLICTO</b>	La gerencia intencionalmente debe aumentar la intensidad del conflicto funcional o constructivo, lo suficiente para que siga siendo viable, autocrítico y creativo.
<b>TOLERANCIA AL RIESGO</b>	Se debe tener en cuenta la propensión al riesgo. Es decir, que en la asignación de tareas a sus dependientes los gerentes deben tomar en cuenta que el logro de los objetivos está supeditado a algunos riesgos al momento de evaluar el desempeño de los trabajadores. Por ello, se tiene que alentar y utilizar el talento creativo e innovador del personal.

Elaboración: Propia

Los elementos anteriores, deben ser implementados paulatinamente a través del proceso de formación cultural, el cual se iniciará necesariamente mediante la acción de los niveles superiores de la organización, que en base a una voluntad política y estratégica debe ser desarrollada en los Ministerios.

### **Etapa 3**

Los valores desarrollados en la segunda etapa deberán ser aprobados por los niveles de dirección para lograr su participación e involucramiento en el programa. En el caso de que los niveles de dirección no estén de acuerdo y alteren sustancialmente la propuesta para el desarrollo de los valores es necesario retornar a la etapa 2 y realizar las correcciones pertinentes para lograr consenso.

### **Etapa 4**

Esta etapa comprende la difusión de los valores a toda la institución, es decir abarcando a todos los funcionarios, se debe emplear una metodología simplificada y objetiva transmitiendo los valores de manera resumida. Se pueden utilizar técnicas de dramatización, seminarios o entrenamientos, para lograr este objetivo es necesaria la participación de las personas que estuvieron involucradas en la etapa 1.

## **2) SLOGANS**

Es importante comenzar este subprograma diciendo que no se debe intentar captar la atención del personal con slogans que transmitan metas imposibles (“Cero defectos”) ya que esto generará, en un futuro, un estado de desánimo y de frustración en las personas debido a que no se llegan a cumplir las metas propuestas.

El establecimiento de slogans solo puede ser desarrollado si es que se cuentan con una base de valores que ya fueron elaborados y difundidos en el subprograma anterior.

Los slogans deben ser incentivos, visuales de una sinergia que busque el aumento del compromiso de las personas.

### **Implementación del subprograma “SLOGANS”**

Después de terminada la etapa 4, del subprograma cambio de actitud, la entidad deberá elaborar pancartas y carteles que, al ser colocados comiencen a transmitir visualmente la sinergia de compromiso.

Se sugiere que se coloquen dos pancartas como máximo por trimestre, al final de este tiempo se deben retirar los carteles y elaborarse otros, hasta que el personal esté identificado con el subprograma. Su eficacia debe ser evaluada periódicamente, determinando los resultados en cada área de trabajo.

Es importante que los carteles sean colocados en lugares donde puedan ser vistos por muchas personas. Si es posible, la ubicación de los mismos deberá ser elegida por los trabajadores de las diferentes áreas.

### **3) REUNIONES INFORMALES**

Tomando en cuenta que uno de los aspectos básicos de una cultura organizacional compartida es la condición de relación directa que debe existir entre los gerentes y el personal en general, por ello se propone la permanente confraternidad entre todos los miembros de la organización a través de un programa de reuniones informales.

Este programa consiste en reuniones periódicas programadas para la aproximación del nivel directivo ejecutivo (gerencial) con los jefes de área y/o los jefes de departamentos.

### **Objetivos**

- Obtener mayor interacción entre direcciones y jefaturas de departamentos y de esta manera aumentar la comunicación vertical a través del incremento de la afectividad sin importar la jerarquía.
- Eliminar conflictos laterales por la mayor integración del grupo con los objetivos generales de la empresa.
- Agilizar la comunicación preventiva por el incentivo a la práctica de la empatía entre los niveles jerárquicos.
- Desarrollar afinidades por el incentivo a un mejor conocimiento interpersonal.
- Identificar las satisfacciones personales y grupales.
- Transmitir mensajes de la empresa, noticias y otras informaciones de interés del grupo.
- Demostrar a los jefes cuánto la institución valoriza, respeta, y muchas veces, acata sus sugerencias a través de su participación.
- Es importante que en estas reuniones quede claro que la mentira, hipocresía y la prepotencia que puedan existir en los niveles jerárquicos perjudican el carácter igualatorio del programa, el cual permite a un jefe inferior conversar e intercambiar ideas con un gerente de área o con el gerente general.

### **Implementación del subprograma “REUNIONES INFORMALES”**

Los directores y jefes en ejercicio, deberán reservar algunas horas de su agenda para estas reuniones. Se debe definir la periodicidad de las reuniones que pueden ser semanales, quincenales, mensuales, trimestrales. Se sugiere que sean reuniones mensuales y que el día y horario sean fijos para propiciar la

participación de la mayoría de los jefes. Por ejemplo: Todos los primeros lunes del mes de 8:00 a 9:00 de la mañana.

Se debe comunicar a todas las personas que forman parte del subprograma sobre la realización de las reuniones con cierta anticipación, para que puedan administrar su tiempo y participar en las mismas. Para que las reuniones tengan un ambiente informal y ameno, se sugiere una merienda donde todos permanezcan de pie porque sentados es más difícil conseguir una interacción afectiva.

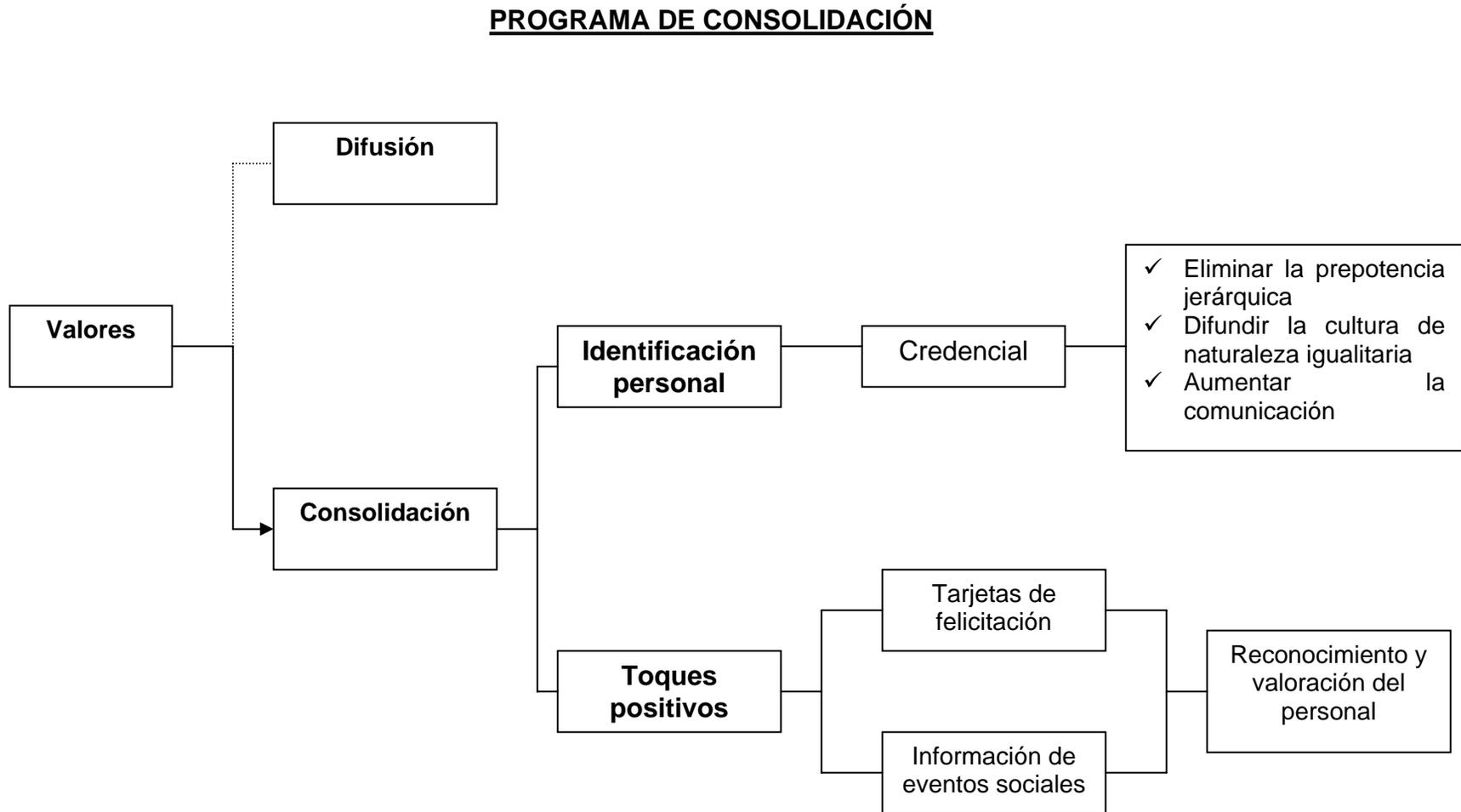
Los directores deberán aprovechar una parte de la reunión, unos quince minutos, para transmitir mensajes de la empresa, noticias y otras informaciones. Los otros cuarenta y cinco minutos servirán para una conversación informal, donde los jefes darán a conocer sus problemas e inquietudes, los cuales serán estimulados por la Dirección para que todos participen y expongan sus deseos.

### **Ventajas del programa “reuniones informales”**

Este programa mantendrá un relacionamiento personal afectivo, participativo y de cooperación entre los componentes del grupo, intentando asegurar el cumplimiento de las metas trazadas por la institución.

Además, creará un vínculo de mayor compromiso con la empresa a través de la interacción de los directores con los jefes de departamento (unidad) para que éstos a su vez transmitan este espíritu de confraternidad a los niveles operativos. Las comunicaciones informales, facilitan el conocimiento mutuo entre las personas y la identificación de las insatisfacciones. Lo más importante es que refuerza todos los valores lo que permite que el Sistema de Valores se lleve a cabo de manera adecuada.

Figura No. 7: Consolidación de valores como parte de la cultura organizacional



FUENTE: Elaboración propia.

## **Programa de consolidación**

El programa de consolidación es aquel que ayudará a afianzar los valores establecidos y también acelerar la sinergia de compromiso a través del reconocimiento y valoración de las personas.

El programa de consolidación está formado por dos subprogramas: identificación personal y toques positivos.

### **1) IDENTIFICACIÓN PERSONAL**

Generalmente, las organizaciones complejas poseen credenciales de identificación, que contienen los datos generales, datos laborales y fotografías del personal. El objetivo, normalmente, es la seguridad interna en las porterías, sin embargo esta propuesta considera que el uso de credenciales además tendrá otro objetivo, el de valoración de la persona.

Se ha establecido en la investigación de campo que el problema de la falta de valoración del ser humano en el trabajo y la falta de reconocimiento como parte integrante de la organización, es uno de los grandes problemas que genera un clima negativo en el trabajo.

Esto se da por ejemplo cuando el superior se aproxima donde el subordinado y no recuerda su nombre, sin saber cómo llamarlo o lo que es peor llamándolo por otro nombre; no hay peor situación que está, la autoestima del trabajador se derrumba. Situación que puede revertirse en algún grado a través del uso de identificaciones personales.

La identificación personal es simple, igualitaria y genera mejor relacionamiento ya que todos son fácilmente identificados por su nombre. Es necesario que todos los

funcionarios de los Ministerios usen las credenciales sin excepción. Lo importante es que todas éstas respondan a un modelo estándar.

### **Objetivos**

- Eliminar la prepotencia jerárquica que puede existir.
- Difundir la cultura de naturaleza igualitaria.
- Reconocer y valorizar la autoestima de las personas.
- Aumentar la comunicación interpersonal.

### **Implementación del subprograma “IDENTIFICACIÓN PERSONAL”**

Primeramente se debe elaborar un modelo de la credencial que será utilizada. Seguidamente, se debe preguntar a los trabajadores cómo les gustaría ser llamados.

Es importante concientizar al personal sobre el uso de la credencial antes de ser entregada, comunicando los siguientes aspectos:

- La credencial es símbolo de la naturaleza igualitaria de la institución en la organización nadie es más importante que otro.
- La credencial es un instrumento que aumenta la comunicación interpersonal.
- Es símbolo de la cultura de reconocimiento que está siendo implementada.
- Todos deben usarla, no por exigencia pero si, por concientización de aquello que representa.

Para que este programa no lleve a una falta de respeto entre los miembros de la entidad, se sugiere que las credenciales sean diseñadas con colores específicos para diferenciar los niveles jerárquicos en la empresa.

Un aspecto digno de notar, es que se debe eliminar los cargos de la parte frontal de la credencial. En los Ministerios, los jefes deben ser conocidos por el trabajo que realizan y no por la nomenclatura gerencial.

## **2) TOQUES POSITIVOS**

A todos nos gusta ser recordados y sentirnos un empleado más de la organización. Todos tienen momentos importantes en su vida que merecen reconocimiento y valorización.

### **Implementación del subprograma “TOQUES POSITIVOS”**

Los toques positivos pueden ser transmitidos por la institución de diversas formas:

- A través de una sonrisa sincera o un simple “buen día” para todos los funcionarios.
- A través de tarjetas de felicitación por promociones, cumpleaños, aniversarios de matrimonio, etc., que podrán ser entregados por el Departamento de Recursos Humanos o bien por su inmediato superior.

Si bien de manera aislada estas acciones parecieran ser simplistas, al tratarse de un cambio de actitud en el conjunto de la organización de una manera programada, no se puede negar la importancia de estos toques positivos que van a sumar en la conformación de una nueva cultura organizacional.

Lo importante de todo esto es que el mensaje sea claro, objetivo y sincero y no quede apenas en palabras, exigiendo la presencia y el abrazo fraterno o felicitación del jefe.

Otra forma de toques positivos es aquel que ayuda a la integración, el cual puede darse a través de comunicaciones en carteles en los que se pueden informar los

eventos sociales, campañas a ser realizadas o que están siendo realizadas tales como: aniversarios de la empresa, campañas internas y externas.

Cabe resaltar que es fundamental, que los jefes busquen la aproximación personal para el desenvolvimiento de los toques positivos. Es importante recordar, también, que debe existir una buena coordinación administrativa pues al olvidar una fecha de un acontecimiento especial para un trabajador significa la desvalorización y menosprecio para este funcionario.

#### **8.4.4 Resultados que se desean alcanzar**

Durante la descripción de la propuesta se ha mencionado en reiteradas ocasiones que con el cambio del sistema de valores en la organización de los Ministerios, a través de un proceso de formación cultural, se pretende alcanzar los siguientes resultados:

- Mayor flexibilidad en la organización, permitiendo que ésta de mayor prioridad a las personas antes que a las normas.
- Mayor compromiso de las personas para con los objetivos institucionales.
- Mejor relación entre superiores y subalternos.
- Más participación en la toma de decisiones de los niveles operativos o subalternos, lo que implica mayor trabajo en equipo.
- Mejorar el ambiente de trabajo y clima organizacional.
- Más eficiencia.
- Más y mejor predisposición de la organización en general y en particular de sus miembros a la mejora de la calidad del servicio que se brinda al público externo.

Es importante a su vez lograr que los Ministerios como entidades públicas no solo se rijan bajo normas y procedimientos burocráticos, sino adopten como cultura dominante a una cultura compartida, incidiendo fundamentalmente en la actitud de

cada uno de los empleados y funcionarios de la institución hacia la calidad del servicio.

#### **8.4.5 Relación entre el sistema de valores y la calidad del servicio**

Es evidente que los Ministerios como toda entidad pública, tienen como base de su propósito o misión el servir a la sociedad, el de cumplir con un mandato emanado de la misma sociedad traducido en lo que es el gobierno del país.

En este sentido, el hecho de mejorar el funcionamiento interno de la organización tiene un único fin y es el de mejorar la calidad del servicio que se brinda a la sociedad.

El cambio del sistema de valores, donde cada uno de los miembros esté plenamente involucrado con los objetivos institucionales, donde el compromiso adquirido sea mayor, donde el ambiente de trabajo sea agradable y llevadero, todo esto tendrá incidencia directa en un mejor desempeño del personal y por tanto, los resultados se traducirán en una mejora de la calidad del servicio final al público, a la sociedad a la que ésta entidad se debe.

#### **8.4.6 Recomendaciones de la propuesta**

- Es importante que para un efectivo inicio de un proceso de cambio en la cultura organizacional en los Ministerios, se parta por la concientización de los ejecutivos de más alto nivel en los Ministerios, vale decir desde los cargos Viceministeriales, las Direcciones y las jefaturas de departamento.
- A todos estos cargos que implique el manejo de un determinado grupo de personas dependientes de tales cargos se los debe considerar como gerenciales, y éstos deben responder a tal función, lo que implica que los mismos deben asumir en sus respectivas unidades y niveles, la

responsabilidad de una mayor comunicación con sus dependientes, otorgarles mayor capacidad de participación y principalmente generar mayor preocupación por las personas antes que de las normas.

- Los trabajadores del nivel técnico-operativo, deben estar enterados del proceso de cambio que se quiere implantar, para lo cual, se deben realizar reuniones o seminarios preparatorios, para comunicar los propósitos, las ventajas y desventajas.
- La flexibilización de la cultura organizacional, tendiente a desarrollar una cultura compartida en los Ministerios, no pretende dejar de lado, normas y procedimientos importantes para el buen desempeño institucional y organizacional, sino el de permitir que éstas no sean la máxima expresión de eficiencia, sino el contar con personal altamente motivado, comprometido con los objetivos de la organización, en un ambiente agradable de trabajo.
- En el proceso de implantación de los cambios, se debe tomar nota de todos los obstáculos que se vayan presentando, para que las autoridades competentes analicen las opciones de solución o rectificación para llegar a cumplir con los objetivos.

## **BIBLIOGRAFIA:**

- ◆ ABRABANEL y ALLAIRE, "Cultura Organizacional: aspectos teóricos, prácticos y metodológicos", Editorial Legis, Colombia, 1992.
- ◆ CHIAVENATO, Idalberto "Administración de Recursos Humanos" Segunda Edición, México, Ed. Mc Graw - Hill / Interamericana 1990.
- ◆ CHIAVENATO, Idalberto "Introducción a la Teoría General de la Administración" Tercera Edición, México, Ed. Mc Graw - Hill / Interamericana 1991.
- ◆ DEL AGUILA VILLACORTA José. Técnicas de Investigación. Editorial San Marcos. 1986.
- ◆ DONNELLY, James et. al. Fundamentos de Dirección y Administración de Empresas. Edit. Irwin. México.
- ◆ GONZALES Y BELLIDO, "Cultura Organizacional", Caracas – Venezuela, 1995.
- ◆ HERMIDA Jorge, Serra Roberto, Kastika Eduardo, "Administración y estrategia", Cuarta edición, Editorial Macchi, Argentina, 1989.
- ◆ KLIKSBURG Bernardo, "El Pensamiento Organizativo", Tomo I, Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1979.
- ◆ KOONTZ y O'Donnell. "Curso de Administración Moderna". 1953. Mc. Graw Hill. México. 1994
- ◆ MINTZBERG Henry, "La Estructura de las Organizaciones", Editorial Ariel, S.A. Barcelona – España, 1988.
- ◆ NEIDER, L. Cualidades del liderazgo efectivo Desarrollo gerencial, 1988.
- ◆ RAMÍREZ, Mejía Fabián, "El desarrollo de una cultura organizacional", Edit. UNAM, México, 2001.
- ◆ REBOLLEDO, Pedro R. Análisis del factor de cultura organizacional como una opción para mejorar la efectividad y la eficiencia del desempeño de las organizaciones. Universidad Tecnológica de Panamá. 2002.
- ◆ ROBBINS, Stephen, "Comportamiento Organizacional", Edit. Prentice Hall, México, 1999.
- ◆ WARREN, B. Y MOBERG, D. "Teoría de la Organización / Enfoque Integral", Editorial Limusa, México, 1990.
- ◆ ZEGADA A., "Autoridad y Responsabilidad", Herramientas para MIPYMES, El Salvador, 2001.

**ANEXOS**

**ANEXO No. 1-A**  
**GUÍA DE ENTREVISTA EXPLORATORIA**  
**DIRIGIDA A PERSONAL JERÁRQUICO DE LOS MINISTERIOS**

CARGO: .....  
UNIDAD DE LA QUE DEPENDE: .....

1. ¿Cuál es la misión del Min. de Trabajo y Microempresa?
2. ¿Estará o no el Min. de Trabajo, orientando sus actividades al cumplimiento estricto de las normas y reglamentos que regulan el funcionamiento de la institución y sus empleados?
3. ¿Cuál su criterio respecto a la calidad del servicio que brinda el Min. de Trabajo?
4. ¿Cuál su opinión respecto al ambiente de trabajo que prima en la Institución?
5. ¿La relación entre los Ejecutivos superiores y los empleados técnico – operativos, según usted es: buena, mala, regular?
6. ¿Qué políticas tiene el Min. de Trabajo, para la toma de decisiones en las respectivas Direcciones y Departamentos de la Institución?
7. ¿En qué grado se desarrollan equipos de trabajo en el Ministerio?
8. ¿Según su percepción, existirá entusiasmo en el personal para trabajar y cumplir sus funciones?
9. ¿Qué diría usted respecto a que a un empleado o funcionario, se le de mayor capacidad para tomar decisiones importantes en el área que le compete?
10. ¿Qué opinión tiene respecto a convocar en cada Unidad o departamento a todos los integrantes de la misma para analizar, recabar sugerencias y tomar decisiones?

**ANEXO 1-B**  
**RESPUESTAS OBTENIDAS EN LA ENTREVISTA EXPLORATORIA REALIZADA A**  
**FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO DE TRABAJO**

<b>PREGUNTAS</b>	<b>RESPUESTAS</b>
1. ¿Cuál es la misión del Min. de Trabajo y Microempresa?	<p>Dos entrevistados del nivel técnico operativo, señaló que no conoce la misión de la institución y supone que los objetivos organizacionales son el de brindar un servicio de apoyo a los trabajadores del país.</p> <p>Dos personeros de mandos medios señalaron que no recuerdan con precisión la misión organizacional, pero coincidieron en indicar que la misión debiera ser el de velar por el cumplimiento de las normas que rigen la relación entre trabajadores y empresarios y apoyar a la microempresa para su desarrollo.</p>
2. ¿Estará o no el Min. de Trabajo, orientando sus actividades al cumplimiento estricto de las normas y reglamentos que regulan el funcionamiento de la institución y sus empleados?	Todos los entrevistados señalaron que tienen la obligación por cumplir y hacer cumplir con las normas y reglamentos de la institución.
3. ¿Cuál su criterio respecto a la calidad del servicio que brinda el Min. de Trabajo?	Ninguno de los entrevistados supo dar respuesta a esta interrogante, según ellos, no existen parámetros que permitan medir la calidad del servicio que brinda el Ministerio de Trabajo y Microempresa.
4. ¿Cuál su opinión respecto al ambiente de trabajo que prima en la Institución?	<p>Los entrevistados coinciden en señalar que el ambiente de trabajo es “regular”, donde la relación con los superiores es siempre de respeto a la autoridad que tienen.</p> <p>En los niveles superiores según uno de los entrevistados, no tienen ni siquiera idea de cómo está el ambiente de trabajo</p>

<p>5. ¿La relación entre los Ejecutivos superiores y los empleados técnico – operativos, según usted es: buena, mala, regular?</p>	<p>De acuerdo al criterio de todos los entrevistados, el personal de niveles de Dirección y viceministerios, prácticamente no conoce al personal operativo, la interrelación laboral que ellos tienen es para dar órdenes de trabajo que generalmente son escritas.</p>
<p>6. ¿Qué políticas tiene el Min. de Trabajo, para la toma de decisiones en las respectivas Direcciones y Departamentos de la Institución?</p>	<p>Los personeros entrevistados no conocen las políticas que tiene el Min. de Trabajo respecto a los procesos de toma de decisiones</p>
<p>7. ¿En qué grado se desarrollan equipos de trabajo en el Ministerio?</p>	<p>No existen mecanismos adoptados por el personal, mucho menos se tiene normado el trabajo en equipo, los propios entrevistados señalan que la actitud general es la de hacer un trabajo individual más que un trabajo en equipo.</p>
<p>8. ¿Según su percepción, existirá entusiasmo en el personal para trabajar y cumplir sus funciones?</p>	<p>Se coincide en señalar que los más importantes para los empleados es cumplir con sus tareas que le han sido asignadas, esperar el fin de mes y cobrar su sueldo.</p>
<p>9. ¿Qué diría usted respecto a que a un empleado o funcionario, se le de mayor capacidad para tomar decisiones importantes en el área que le compete?</p>	<p>Los entrevistados que corresponden al nivel técnico operativo, señalan que sería importante para ellos tener mayor capacidad en la toma de decisiones.</p> <p>Por su parte, los personeros de mandos medios expresan cierto reparto para que esta situación pueda darse, y señalan que en necesario tener un orden de autoridad para nadie haga lo que quiera.</p>
<p>10. ¿Qué opinión tiene respecto a convocar en cada Unidad o departamento a todos los integrantes de la misma para analizar, recabar sugerencias y tomar decisiones?</p>	<p>Se señala que existen normas internas, que determinan los procedimientos y rige el comportamiento de todos los trabajadores, por lo cual es difícil realizar acciones que permitan una mayor participación en la toma de decisiones.</p>

## ANEXO No. 2

### CUESTIONARIO DIRIGIDO A SERVIDORES PÚBLICOS DE MINISTERIOS DE ESTADO

Lee cuidadosamente cada uno de los enunciados y marca la respuesta que mejor describa tu opinión de acuerdo a Tú experiencia. **La escala utilizada es del 1 (totalmente de acuerdo) al 4 (totalmente en desacuerdo)**. Tienes la opción de elegir NA (no aplica) en los casos que así lo consideres. 1: *Totalmente de acuerdo (TA)*; 2: *De acuerdo con algunas excepciones*; 3: *En desacuerdo con algunas excepciones*; 4: *Totalmente en desacuerdo (TD)*

---

#### **SOBRE MI TRABAJO**

1. Tengo definidas claramente las funciones de mi puesto y mis límites de responsabilidades.

1	2	3	4	TA	TD	NA
---	---	---	---	----	----	----

2. Me gusta mi trabajo, por lo cual me gustaría seguir trabajando en esta área y en este Ministerio aunque me ofrezcan un mejor cargo y salario en otra organización

1	2	3	4	TA	TD	NA
---	---	---	---	----	----	----

3. Tengo las competencias que el puesto requiere

1	2	3	4	TA	TD	NA
---	---	---	---	----	----	----

4. Dadas mis funciones es justa la remuneración económica y los beneficios (capacitación, seguro, prestaciones) que recibo

1	2	3	4	TA	TD	NA
---	---	---	---	----	----	----

5. Cuento con el equipo necesario para ejecutar mi trabajo.

1	2	3	4	TA	TD	NA
---	---	---	---	----	----	----

#### **SOBRE LAS RELACIONES INTERPERSONALES Y DE TRABAJO**

6. Las relaciones interpersonales son cordiales y abiertas entre los miembros de mi equipo de trabajo o departamento

1	2	3	4	TA	TD	NA
---	---	---	---	----	----	----

7. Las relaciones interpersonales son cordiales y abiertas entre todos los miembros del Ministerio, por lo menos en las dependencias donde trabajo

1	2	3	4	TA	TD	NA
---	---	---	---	----	----	----

8. Bajo las mismas circunstancias y condiciones se perciben diferencias en las cargas de trabajo.

1	2	3	4	TA	TD	NA
---	---	---	---	----	----	----

9. Hay evidencia de que en mi área se trabaja en equipo exitosamente.

1	2	3	4	TA	TD	NA
---	---	---	---	----	----	----

10. Mis compañeros y yo nos apoyamos para servir a los ciudadanos

1	2	3	4	TA	TD	NA
---	---	---	---	----	----	----

### **SOBRE LIDERAZGO**

11. Observo que mi jefe solicita mis ideas y propuestas para mejorar el trabajo.

1	2	3	4	TA	TD	NA
---	---	---	---	----	----	----

12. Me siento satisfecho con la forma de trabajar de mi jefe, quien es justo y flexible

1	2	3	4	TA	TD	NA
---	---	---	---	----	----	----

13. Siento confianza mutua con mi jefe

1	2	3	4	TA	TD	NA
---	---	---	---	----	----	----

14. Mi jefe me orienta y me facilita cumplir con mi trabajo.

1	2	3	4	TA	TD	NA
---	---	---	---	----	----	----

15. Mi jefe me comunica efectivamente las políticas y forma de trabajo de mi área

1	2	3	4	TA	TD	NA
---	---	---	---	----	----	----

16. Mi jefe y yo acordamos las expectativas sobre mi desempeño

1	2	3	4	TA	TD	NA
---	---	---	---	----	----	----

17. Mi jefe me da retroalimentación constructiva de mi desempeño que me ayudan a mejorar

1	2	3	4	TA	TD	NA
---	---	---	---	----	----	----

18. Mi jefe me hace saber que valora mis esfuerzos y aportaciones en mi trabajo, aun cuando por causas ajenas no se alcance el objetivo deseado.

1	2	3	4	TA	TD	NA
---	---	---	---	----	----	----

### **SOBRE LA ORGANIZACIÓN**

19. Los eventos de convivencia cumplen con el objetivo de lograr el acercamiento y convivencia entre personal del ministerio.

1	2	3	4	TA	TD	NA
---	---	---	---	----	----	----

20. La Dirección se interesa por mi futuro profesional al definir políticas de desarrollo para mí (capacitación, plan de carrera, etc.)

1	2	3	4	TA	TD	NA
---	---	---	---	----	----	----

21. Las promociones se dan a quien se las merece, Cuando hay una vacante, primero se busca dentro de la misma organización al posible candidato

1	2	3	4	TA	TD	NA
---	---	---	---	----	----	----

22. Las metas organizacionales se establecen entre el grupo de trabajo al que impactan y constituyen un incentivo alcanzable con lo cual me siento comprometido

1	2	3	4	TA	TD	NA
---	---	---	---	----	----	----

23. Existe comunicación que apoya el logro de los objetivos de la organización

1	2	3	4
---	---	---	---

TA

TD

NA

24. Existe reconocimiento para el personal por sus esfuerzos y aportaciones al logro de los objetivos y metas de la organización

1	2	3	4
---	---	---	---

TA

TD

NA

25. Salgo del trabajo sintiéndome satisfecho de lo que he hecho.

1	2	3	4
---	---	---	---

TA

TD

NA

---

GRACIAS

**ANEXO No. 3**  
**GUÍA DE OBSERVACIÓN**

NIVEL: .....  
 AREA, DIRECCIÓN O DEPARTAMENTO: .....  
 UNIDAD: .....  
 CARGO: .....

<b>ITEM</b>		<b>OBSERVACIONES</b>
1	Cumplimiento estricto de normas y procedimientos	
2	Disfunciones burocráticas que se presentan <ul style="list-style-type: none"> <li>· Internalización y apego a las reglas</li> <li>· Exceso de formalismo y de papeleo</li> <li>· Resistencia al cambio</li> <li>· Despersonalización de las relaciones</li> <li>· Categorización como base del proceso decisional</li> <li>· Superconformidad con las rutinas y procedimientos</li> <li>· Exhibiciones de señales de autoridad</li> <li>· Dificultad en la atención de clientes y conflictos con el público.</li> <li>· Otras</li> </ul>	
3	Estructura orgánica <ul style="list-style-type: none"> <li>· Tipo</li> <li>· Nivel de departamentalización</li> <li>· Líneas jerárquicas o de autoridad</li> <li>· Otros</li> </ul>	
4	toma de decisiones	
5	Participación en la toma de decisiones	
6	Ambiente de trabajo	

FUENTE: Elaboración propia.