



Cultura Organizacional en la Administración Pública

Organizational Culture in Public Administration

Miguel Ángel Millán-Gómez¹



EDICIÓN: CIVTAC

Recibido: 17/mayo/2021
Aceptado: 22/agosto/2021
Publicado: 24/septiembre/2021

País
¹México

Institución
¹Universidad Centro Panamericano
de Estudios Superiores, UNICEPES

Correo Electrónico
¹miguel_angel_millan@outlook.es

ORCID
¹<https://orcid.org/0000-0003-2205-6315>

Citar así: APA / IEEE

Millán-Gómez, M. (2021). Cultura Organizacional en la Administración Pública. *Revista Tecnológica-Educativa Docentes* 2.0, 11(2), 5-18. <https://doi.org/10.37843/rted.v11i2.229>

M. Millán-Gómez, "Cultura Organizacional en la Administración Pública", *RTED*, vol. 11, n.º 2, pp. 5-18, sep. 2021.

Resumen

Las instituciones públicas locales están inmersas en un ambiente competitivo, ponen a prueba su capacidad en el contexto interno y entorno externo. El presente estudio se concretó con el objetivo de demostrar desafíos de intervención e investigación en las administraciones públicas para documentar estrategias. Se utilizó un enfoque de combinación del análisis cualitativo y cuantitativo interpretativo, aplicando métodos diacrónico, sistemático, sincrónico, estructural para entender el papel del pensamiento de sus protagonistas. Sus resultados demostraron que las intenciones de profesionalización fueron consideradas por los gobiernos como esfuerzos intrincados de largo aliento, sin beneficios, entrañan costos concretos de corto plazo con beneficios a largo plazo. De lo anterior, los directivos observaron en esta arista, una reducción de flexibilidad para dirigir personal bajo principios de autonomía. Por otra parte, los administradores de segunda línea expresaron incertidumbre en su permanencia en las organizaciones. El perfil profesional no garantiza una estancia laboral, este escenario debilitó los principios de consolidar un desarrollo institucional. A nivel país, el 55 por ciento de las instituciones locales no cuenta con un reglamento interno. Significa que, gestionar el conocimiento es tendencia al desarrollo de cualquier organización en generar atributos competitivos, conlleva a edificar una cultura organizacional.

Palabras clave: Administración pública, capital humano, cultura organizacional.

Abstract

Local public institutions are immersed in a competitive environment; they test their internal and external environments. This study was carried out to demonstrate intervention and research challenges in public administrations to document strategies. A combination approach of qualitative and quantitative interpretative analysis was used, applying diachronic, systematic, synchronic, and structural methods to understand the role of the thinking of its protagonists. From the above, managers observed a reduction of flexibility to manage personnel under the principles of autonomy in this edge. Their results showed that the intentions of professionalization were considered by governments as intricate long-term efforts, without benefits, entailing concrete short-term costs with long-term benefits. On the other hand, second-line administrators expressed uncertainty about their permanence in the organizations. The professional profile does not guarantee a work stay; this scenario weakened the principles of consolidating institutional development. At the country level, 55 percent of local institutions do not have internal regulations. It means that managing knowledge tends to develop an organization in generating competitive attributes; it leads to building an organizational culture.

Keywords: Public administration, human capital, organizational culture.



Introducción

Las instituciones públicas locales están inmersas en un ambiente competitivo, ponen a prueba su capacidad en el contexto interno y entorno externo. También deben constituir una plataforma institucional, para implementar políticas públicas en respuesta a intereses generales de las sociedades. Les permitirá ser fortalecidas, porque son condiciones para garantizar las inversiones en los sectores de la economía. Para ello se examinaron los resultados en el plazo normativo de implementar el sistema de gestión para resultados. Este escenario concedió conocer, cómo contribuyó al fortalecimiento del erario público, a través de procesos de planificación hasta la rendición de cuentas. El estudio estableció argumentar, a mejores alcances del prototipo de evaluación del desempeño, correspondió emplear prácticas sistemáticas de coordinación, fortaleciendo sus resultados.

En el contexto de teoría de la burocracia, las organizaciones deben ser eficientes por excelencia, basado en un modelo para funcionar de forma óptima en sus tareas (Weber, 1993). Estas expectativas no se limitan a ser eficientes con respecto a las prácticas públicas, ni eficaz en alcanzar metas en disposición de medios. Los elementos para considerar en “los cambios por planeación, por anticipación o proactivos, pueden ligarse a la necesidad de tomar decisiones con el tiempo suficiente para escoger las rutas de acción que mejor lleven a las organizaciones a conseguir sus objetivos” (Sandoval, 2014, p. 165).

En otra perspectiva las transformaciones sociales de la posmodernidad contextualizan el clima sociocultural que atraviesan las sociedades actuales bajo una dimensión subjetiva e intelectual. En perspectiva de la intelección, considera estructuras políticas, económicas y la actividad artística, se destacan los siguientes expositores: Zygmunt Bauman, Hans-Georg Gadamer, Karel Kosík, Reinhart Koselleck. Por ello las características posmodernistas consideran principios globales al producir transformaciones en reconfigurar algunos fenómenos locales. El período conocido como modernidad entró a un proceso de quiebre, debilitó los pilares del orden y el progreso. A partir de entonces se expandió una crítica a la racionalidad excesiva, lo que

significó una crisis de valores marcando las relaciones tradicionales (Bauman, 2018).

Esto significa que los administradores debieron considerar las aportaciones científicas e incorporarlas a los procesos de decisiones. Las responsabilidades directivas en operar sus estructuras institucionales garantizan eficacia en los resultados, por tanto eficiencia en recursos. Lo cual indica, disponer información fidedigna durante los procedimientos de selección, evita errores en su elección de ofrecimiento de alternativas. Paralelamente, se evaluó el proceso para asegurar una certeza decisoria para emprender acciones específicas en todo proyecto. Actualmente, los métodos de investigación se rediseñan para justificar la asignación de presupuesto en programas de cada año fiscal. Por consiguiente, la creación de valor es el mecanismo utilizado para evaluar gestiones en términos de resultados, ligados a generar riqueza de bienestar social.

Entender la cultura organizacional como una necesidad ante circunstancias de desarrollo, es posible comprender la capacidad competitiva de las administraciones públicas. Por otra parte, consultar a los ciudadanos sobre asuntos específicos como educación, género, derechos humanos, sustentabilidad, salud se consideró relevante. Su consenso colectivo contribuyó en las decisiones, principalmente en aprobación de programas de mayor impacto. El tratamiento de información es valioso al momento de asignar recursos financieros o dictar políticas públicas. Por tanto, el desarrollo organizacional en el sector público pretende armonizar los procesos desde perspectivas estructurales. Por lo anterior, examinar los resultados a partir de implantar el sistema de gestión en instituciones públicas, permitió valorar cómo contribuyen al fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

Metodología

En este trabajo se utilizó un enfoque de combinación del análisis cualitativo y cuantitativo, respecto al instrumento de investigación, se diseñó para entrevistas directas a la alta dirección de instituciones locales, identificar el grado de compromiso con respecto a las expectativas de continuar el ejercicio

profesional en el sector público. Las variables de estudio son: una mirada social con relación a los objetivos del programa; el grado de conocimiento vinculado al desarrollo institucional; los datos estadísticos a través de indicadores de desempeño para demostrar el grado de eficiencia eficacia de las instituciones en estudio. En este sentido, la hermenéutica permitió interpretar, analizar para explicar descubrir la concreción de la realidad. Asimismo marcó pautas para observar cómo se desempeñan en su interior las administraciones públicas, sus operaciones en procesos, estructuras e individuos que participaron para producir bienes y servicios que impactaron en un determinado territorio y sociedad. Los documentos como planes de desarrollo, manuales de organización, métricas, presupuestos financieros, permitieron valorar el grado de conocimiento acerca del desarrollo institucional.

Si bien los gobiernos municipales son regulados en sus formalidades por un marco legal, como un conjunto de leyes específicas que establecen sus atribuciones con respecto al ejercicio de autoridad del bien común. Estas instituciones son heterogéneas en su forma de organización interna en su funcionamiento, en su mayoría modernizadas. Esta perspectiva de investigación, “se centra en la problemática del círculo del comprender en la tarea de la exégesis de textos” (Gadamer, 1977 citado en Duque, 1994, p. 56), lo cual significa, el comprender como un fenómeno al sentido del contexto, el autor advierte al lector de las apariencias de las afirmaciones. Permite, por tanto, tratar de explicar correctamente, buscando las interpretaciones correctas, heurística hermenéutica ayuda a recorrer el sendero metodológico (Beuchot, 1999).

Para este estudio se eligieron 22 instituciones públicas locales del Estado de México en una diversidad de condiciones espaciales, socioculturales y vocación económica de muestreo. El período de estudio fue de 2015 a 2020 con respecto a informes de 67 evaluaciones en programas públicos. Para ello, se accedió a información publicada en los sitios Web de acceso abierto. Las diversidades de organización comunitaria de esta entidad federativa se distinguieron por sus códigos de comunicación poblacional. También el grado de desarrollo con relación a infraestructura de servicios al

conformar polos de expansión urbana. Esta composición social tiene efectos en el grado de crecimiento de organización de los gobiernos locales o su estancamiento.

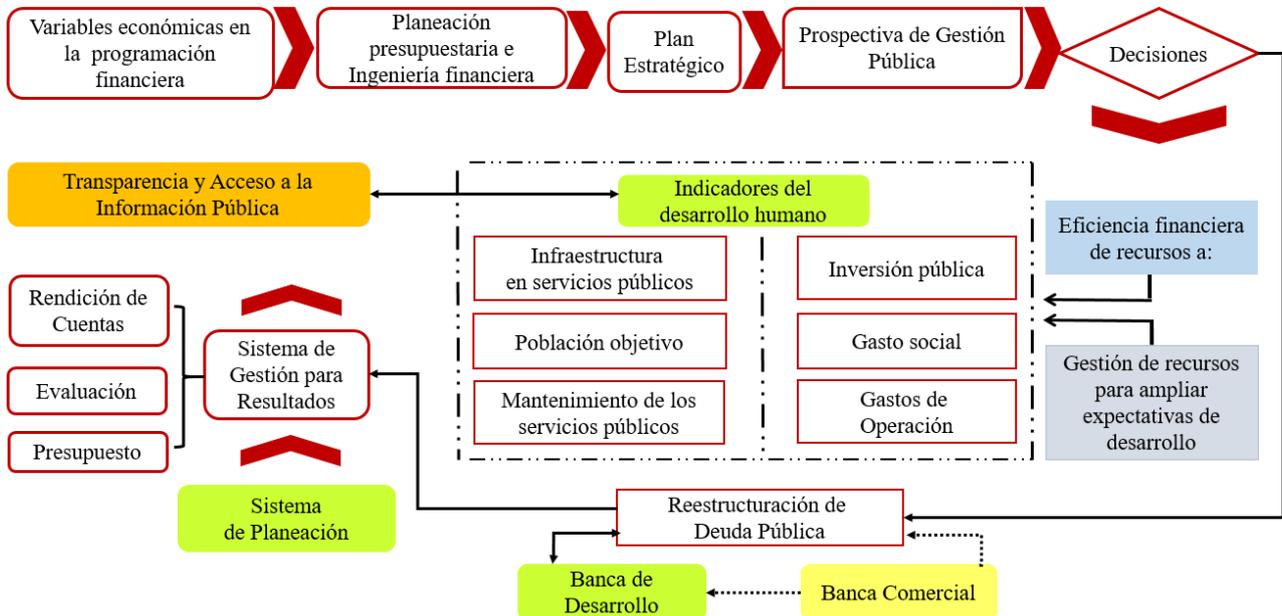
Actualmente la posmodernidad supone elementos globales al producir transformaciones en lo local en todas las organizaciones de cualquier naturaleza. Este referente sociocultural, bajo una posición epistémica, busca considerar distintos eventos con procesos relevantes que generan transformaciones (Bauman, 2018). Los individuos son libres para edificar su identidad, también sus articulaciones sociales, generando nuevos paradigmas de comprender el mundo es los aspectos fundamentales.

El método diacrónico describió como base explicar los fenómenos, la sucesión de eventos durante 2010 a 2014 y sus enlazamientos subsecuentes en el período del estudio. Desde esta perspectiva, explicó esta parte de las reformas estructurales en materia de política para el desarrollo del sector público. Respecto a el análisis sincrónico, esclareció las relaciones necesarias que entrelazan actualizaciones en procedimientos formales al implantar sistemas de evaluación. Por tanto, con esta propuesta demostró una visión coyuntural del fenómeno del desarrollo organizacional de las administraciones públicas. La comprensión como lo plantea Gadamer, (1997) “está ligada retrospectivamente a la historia efectual, cuyos orígenes no se pueden calcular diacrónicamente” (Koselleck, 1997, p. 67).

De acuerdo con el planteamiento de los estructuralistas, se apunta a una estructura cuando los elementos son reunidos en una totalidad, presenta ciertas propiedades como un todo, un sistema correlativo de concepciones de la realidad. Cuando las propiedades de los elementos dependen, entera o parcialmente de las características de la totalidad de las estructuras (ver figura 1). Para algunos teóricos como Émile Durkheim, Max Weber, Karel Kosík, la estructura es un modelo descriptivo, detalló realidades de una percepción global, coherente, articulada, corresponde a una realidad vivida para ser reconstruida. En este sentido existe una interdependencia con la teoría sistemática del comportamiento humano, con base en el principio de voluntariedad, apoyado en el estudio de instituciones sociales de Weber.

Figura 1

Procesos de ejecución de políticas públicas en instituciones gubernamentales



Nota. El esquema muestra cada uno de los procesos analizados, elaboración propia (2020).

El análisis sistémico partió precisamente del contexto en tiempo lugar de las realidades estudiadas. Al examinar sus componentes, expuso las particularidades de un sistema e interpretó los fenómenos sociales a partir de los lazos de interdependencia con los grupos humanos entre sí. En un proceso que especificó hechos de los acontecimientos fácticos, “la exploración del contexto en su máxima expresión, (...), sin sesgos que destaquen de la convivencia social” (Duque, 1994, p. 42). Se puede revelar en los modelos sistémicos para el análisis administrativo son trasposiciones analógicas porque permiten analizar realidades sociales.

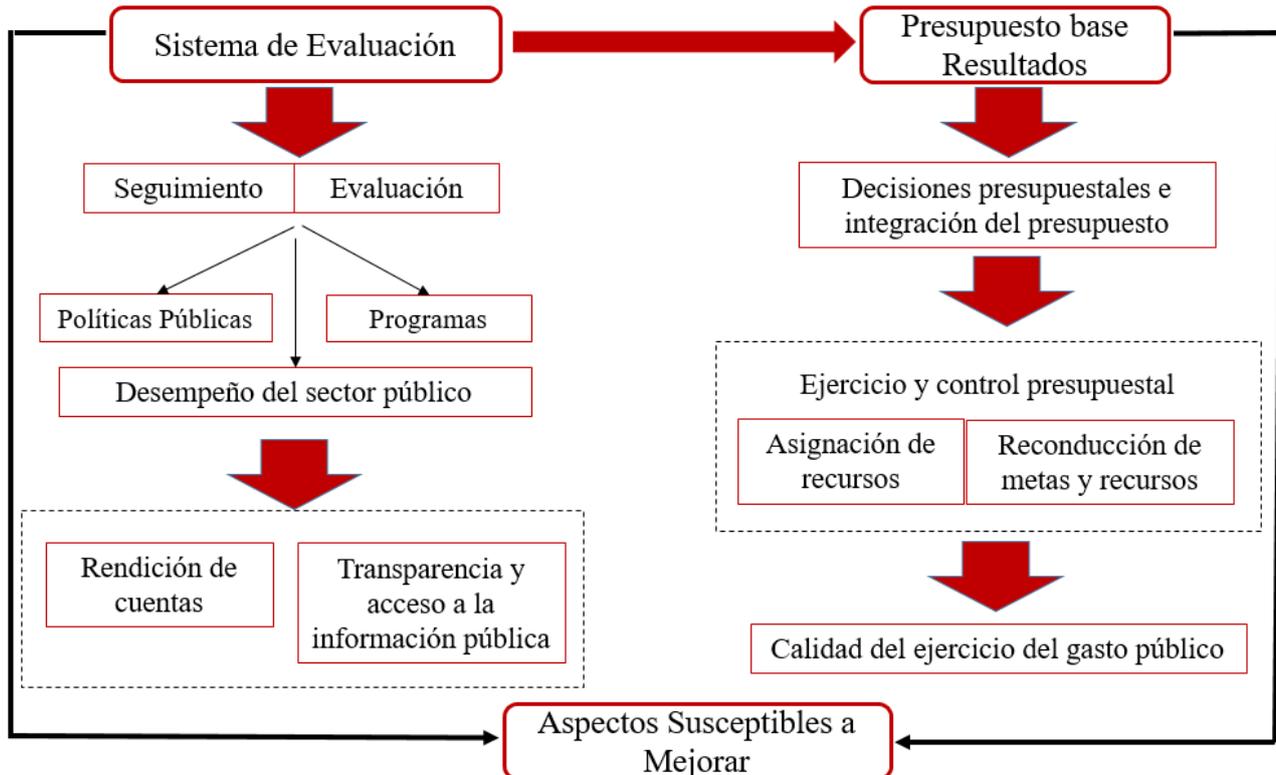
Por lo anterior, adaptar la cultura organizacional es relevante como estrategia en las instituciones públicas locales. Las posibilidades son mayores porque dirigen a los individuos en lograr mayor sentido de pertenecer en su visión misión estratégica. En consecuencia significó para las administraciones del gobierno municipal, desafíos mayores en consolidar acciones elevadas a rango constitucional en una cultura organizacional. Debido a sus particularidades, el enfoque mixto aplicado comprendió el análisis cuantitativo, cualitativo en los estudios de su

comportamiento. Esta arista explicó los matices del sistema social que atiene el gobierno local en su entorno, es decir, autodeterminación de organización política en su contexto interno.

La concepción de un prototipo permitió construir una visión de su diseño metodológico, evaluación y perspectivas interrelacionadas en las acciones de las instituciones públicas a nivel país tienden al logro de sus fines, mismas enmarcadas por las políticas gubernamentales como se observa en la figura 2. En específico, la presencia del Estado depende del impacto de los planes en coordinación con las gestiones públicas, por ello se afirma: “Sin políticas públicas responsables sostenidas o una gestión pública moderna, la estabilidad macroeconómica y el desarrollo social terminan afectadas” (Tello et ál., 2009, p. 14). Como se observó en los estudios verificativos en campo, brinda a los actores locales extender su labor en la dirección que señala el escenario deseado. Actualmente la administración financiera del sector público constituye un componente con influencia en el proceso de desarrollo a nivel país, esta se refleja en las infraestructuras de los servicios públicos.

Figura 2

Diseño metodológico en los procesos de evaluación del sector público



Nota. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2011).

Para este propósito se obtuvieron los reportes oficiales de cuenta pública anual, comprende sinopsis sobre planificación, programación y presupuesto de las instituciones gubernamentales de estudio. Las pruebas de significancia de *chi* cuadrada es una demostración de la hipótesis que comparó las distribuciones examinadas de los datos con una observación esperada. Esta probabilidad estadística evaluó la hipótesis acerca de las relaciones entre dos variables categóricas, eficacia-eficiencia.

Las observaciones directas de los fenómenos empíricos de las administraciones gubernamentales, con respecto a sus evaluaciones del desempeño, indica su cumplimiento. Posteriormente se contrastaron las metodologías de evaluación de acciones de desarrollo social emitida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social de Desarrollo Social (CONEVAL) con los resultados alcanzados derivado de implantar sistemas de Gestión para Resultados, se verificaron los alcances del modelo de Evaluación del Desempeño. En la revisión normativa de las administraciones públicas, señala el fortalecimiento local, como

premisa para matizar la gestión pública. “Promover el desarrollo institucional del Ayuntamiento, (...) mediante capacitación y profesionalización (...), la elaboración de planes y programas de mejora administrativa, el uso de tecnologías de información en las áreas de la gestión, implantación de indicadores del desempeño (...)” (LOM, artículo 48 fracción XVII).

En consecuencia, la visión de homologación organizativa de las instituciones impera hoy en día, realizándose estudios específicos acerca de sus operaciones. Sin perder las bases expuestas en teoría burocrática, esta señala para cada tipo de sociedad corresponde, un tipo de jurisdicción. Autoridad tiende a las probabilidades de que una orden específica sea cumplida, la regencia representa el acto de dirigir institucionalizado. Mientras que jerarquía ejerce influencia sobre otras personas, con probabilidades de imponer la propia voluntad en una relación social (Weber, 1993). La burocracia se definió como una forma de organización humana basada en la racionalidad de todos sus recursos y medios. Weber considera adaptación

de los medios para cumplir los objetivos, garantizar metas incorporando conceptos de alcance como eficiencia-eficacia.

Progresivamente se implementaron métricas de desempeño en procesos de proyectos, programas, al igual, políticas públicas para medir sus impactos en poblaciones universal, potencial y objetivo. La estadística aplicada, utilizó conjuntos de metadatos para obtener inferencias basadas en el calcular probabilidades para observar equilibrio proporcional en resultados. En consecuencia se hace énfasis en revisiones de los supuestos teóricos, el señalamiento de los alcances y limitaciones de los resultados. “La teoría de conjuntos es un marco para el análisis sistemático de hechos sociales” (Elorza, 2008, p. 83). Por ello, los estudios acerca de productividad en administraciones públicas con valoración de resultados, dio origen a la cultura organizacional. Este proceso se “describe como el sistema de significados públicamente y colectivamente aceptados operando para un grupo determinado en un tiempo dado” (Pettigrew, 1979, p. 579). Por consiguiente representa una unidad de cohesión para sus integrantes de alcanzar sus objetivos debido a sus medios institucionales.

Resultados

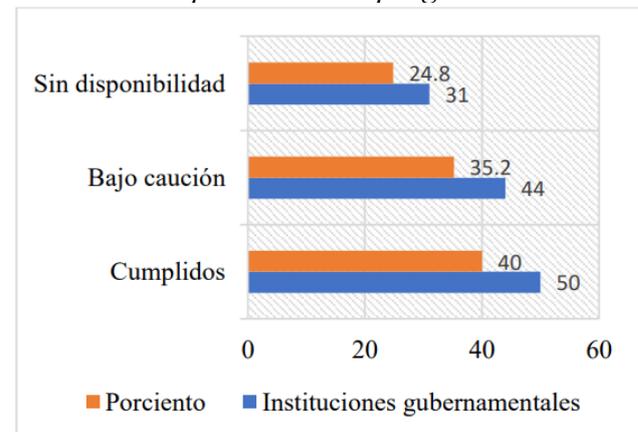
Respecto a las exploraciones documentales, se obtuvieron repertorios de estudios de administraciones públicas locales en estudio. Actualmente estas instituciones municipales enfrentan desafíos debido a necesidades ciudadanas con relación a calidad de los servicios. Por tanto, los administradores públicos al disponer estudios específicos sobre el diseño, procesos, resultados e impacto de sus programas son garantes en los objetivos institucionales. La prueba de bondad de ajuste de *chi* cuadrada determinó que estas muestras de datos categóricos se ajustaron a su distribución teórica. En observación directa, las mediciones de rendimiento en su desempeño reconocieron el grado de calidad oportunidad de los servicios públicos como propósito de las instituciones gubernamentales. Con respecto a correlacionar variables de estudio, los resultados de las entrevistas a individuos de la alta dirección midieron, evaluaron para asignar recursos

dependiendo del impacto de programas al evaluarlos de manera empírica.

El trabajo de campo en diversas regiones geográficas de la entidad federativa de México de las demarcaciones locales de esta muestra permitió conocer de fuente primaria, se entrevistaron a las poblaciones beneficiarias directas reportadas en las evidencias documentales de los resultados de los programas al ser evaluados y contrastados. Esta etapa en la figura 3 demostró que el 40 por ciento las instituciones públicas dieron cabal cumplimiento a disposiciones legales con respecto producir evaluaciones de programas, el 35 por ciento procedieron bajo caución para evitar observaciones legales, sin disponibilidad de información el 24.8 por ciento. Una tesis central del modelo en investigación científica se lleva a cabo bajo un mismo marco de supuestos básicos. La exploración se caracteriza por ser una actividad de solución de problemas, está encaminada a lograr el acuerdo entre teoría vigente con los hechos (Kuhn, 1989). Significó ser los procesos para abordar tópicos que han evolucionado acompañado de otras disciplinas.

Figura 3

Instituciones que evaluaron programas



Nota. Los índices porcentuales de las categorías en instituciones locales, elaboración propia (2021).

El retroceso en las métricas de bienestar de una sociedad hace evidente el fallo de las políticas económicas o de su administración. Las mediciones de gestiones fueron necesarias para las instituciones por ser sistemáticas, a medida focalicen su razón de ser, en el establecimiento de métricas objetivas, coherentes, confiables. Lo que significó, generar valor en forma sostenida, por

tanto justifica su efectividad en atender las políticas públicas, planes de cualquier orden. Este escenario implicó correlacionar todas las operaciones, ser asertivos en las decisiones de coordinación interna con respecto al entorno externo. El compromiso de los individuos al formar parte de las instituciones públicas jugó un factor importante, porque de ellos dependió el apropiamiento de un prototipo metodológico homogéneo para solucionar problemas.

Con este fin, el desarrollo organizacional es una tendencia de transformación por convicción, la creación de valor público de bienes está ligada a generar riqueza. La interacción coordinación-cooperación en aspectos susceptibles de mejorar, se matiza con las capacidades de compromiso de las personas frente a los objetivos con énfasis en desafíos de las instituciones públicas (Schwartz & Davis, 1981). Por consiguiente, cultura organizacional es “un patrón de creencias y expectativas compartidas por los miembros de la organización. Estas creencias y expectativas producen normas que, poderosamente, forman la conducta de los individuos y los grupos en la organización” (Schwartz & Davis, 1981, p. 33). En esta significancia, cultura atribuye en el comportamiento acostumbrado de las personas de la manera en cómo ven el mundo, por ejemplo, códigos, lenguaje, costumbres (Wilkins, 1983).

La autodeterminación en su organización de modernización administrativa del gobierno municipal se da a prioridades de transitar hacia un modelo de gestión pública orientada a los resultados. Por consecuencia, se enfatiza en la cultura organizacional como factor de hacer diferencia a las empresas sostenibles, debido al grado de complejidad, singularidad y el silencio que se maneja (Azevedo, 2007 citado en Leite, 2009). Además significó ejecutar un prototipo de modernización en suplantando formas provisionales de aplicación en las administraciones públicas locales. Por esta razón es un reto organizacional de las instituciones, donde intervienen más de dos dependencias cuyas funciones son integradas para un mismo fin (Wilkins & Ouchi, 1983). El desarrollo de procesos de planificación organizacionales se adaptaron como un arquetipo para responder a los efectos de una interacción permanente entre su sistema integral interno. Sin embargo, expresan algunos “la cultura es difícil de cambiar” (Cujar et ál., 2013, p. 351).

En el contexto interior de las organizaciones se ponderan procesos interdependientes al utilizar recursos diversos, el cumplimiento de objetivos y el seguimiento de gestión en resultados. Otra variable independiente es generar valor como factor para calificar el grado de eficiencia en las administraciones locales ligados a materializar riqueza colectiva. Profundizar la eficacia en los gobiernos locales a través de su capital humano, tecnología, estratégicas, acciones, métricas, procesos son componentes determinantes del éxito organizacional (Gibson, 1997). En la fase de innovación, las instituciones se enfrentan a contextos organizacionales, que puede sufrir cambios espontáneos, ya sean intencionados por la alta dirección o por causas de subculturas con intención de ayudar a reforzar su cultura principal (Martín & Siehl, 1983).

En este ámbito, los avances tecnológicos son poderosos medios de innovación, si no se aplican correctamente, corren el riesgo de vulnerar su eficacia organizacional en un plazo precipitado, en consecuencia, ponen en desventura de supervivencia de las organizaciones. Generalmente las instituciones públicas se desenvuelven en entornos cambiantes; los directivos necesitan utilizar instrumentos para verificar, controlar el desempeño de las mismas (Niven, 2003). Otro rasgo es la inspección tradicional, se adaptó equivoco a un medio así, porque los datos producidos están desfasados e imprecisos para considerarlos en las decisiones. Existen elementos de análisis entre los investigadores para puntualizar cultura organizacional, como un conjunto de los significados compartidos, creencias, entendimientos inherentes a un colectivo (Barney, 1986; Denison, 1996; Hofstede et al., 1990; Martín & Siehl, 1983; Martín, 2002; O'Reilly et al., 1991; Shein, 1983 & Wilking, 1987).

El Control de Gestión satisface las necesidades de las instituciones, capaces de coordinar las funciones organizacionales, no limitándose sólo a las operativas. Se destacan significancias al capital humano en el proceso de control, transformándose en una herramienta fundamental para administrar la misma (Niven, 2003). Los componentes observados permiten impulsar acciones comunitarias locales de alto

impacto, previendo los recursos suficientes para el desarrollo en equilibrio y racionalidad presupuestal. Producen efectos para fortificar las haciendas públicas, generando condiciones para orientar gestiones innovadoras, de autonomía presupuestal y adaptación permanente. Los resultados en las entrevistas a directivos mostraron que el 90 por ciento sus decisiones son intuitivas, una minoría analiza complejidades del problema para emitir decisiones justificadas.

Como se observa en este proceso integral induce a entender que existen elementos adicionales sobre los componentes de transformación, esto conlleva a investigar y profundizar sobre procesos de decisiones en las instituciones públicas. Lo cual significa para algunos de ellos, ser los procedimientos de ajuste necesarios en la conducción de las instituciones locales para lograr cambios sostenibles. Por tanto, los individuos construyen su identidad, articulaciones sociales, generando nuevos paradigmas de comprender el entorno. Bajo esta perspectiva, el pensamiento posmoderno rechaza el ideal de alcanzar una manera de pensar lo más objetiva posible, sobre todo ajustada a realidades en los aspectos más fundamentales y universales (Bauman, 2018). Lo anterior se observó en la siguiente afirmación: “Las actitudes y el impacto de las personas en la organización frente a los cambios y cómo direccionarlas, los ritmos del cambio generados por las decisiones de estrategia y estructura organizacional, y otros temas de gran interés” (Sandoval, 2014, p. 170).

La movilidad del capital humano resultado de los cambios por conclusión de período de gobierno local vulnera su estabilidad como organización. Entre los desafíos se destaca fragilidad del desarrollo institucional, dificulta transitar hacia un gobierno comprometido por los resultados. Actualmente la misión de administrar se desenvuelve en un paradigma de evaluación de gestión en políticas públicas, permitan conocer sus áreas vulnerables, a través de implementar acciones de atención a los aspectos susceptibles de mejorar como eje trasversal. Los hallazgos en escritos, es evidente regulación excesiva y operar procesos híbridos con efectos opuestos de eficiencia-eficacia. Este fenómeno se explica en el análisis estructural, el pensamiento teórico se convierte en medio universal realizado en acción

de la actividad práctica con respecto a las relaciones sociales (Kosik, 1967).

En entrevista a titulares de instituciones públicas locales hay un punto de coincidencia en interpretar realidades, el 100 por ciento expresó empatía social hacia sectores poblacionales en condiciones de marginación y rezago social. Temporalmente están inmersos en la visión, objetivos de los programas sociales, los individuos son conscientes de su estancia laboral transitoria, por lo que su visión es de corto plazo y genera incertidumbre de continuar en las funciones gubernamentales. La alternancia de los poderes públicos cada período de gobierno genera conflictos, sin opción de continuar al servicio del mismo, sólo el 30 por ciento logró posicionarse en otra institución pública. El perfil profesional no es garantía para permanecer activo, influyen otros factores de decisión para mantener continuidad para fortalecer las instituciones en su interior. El 40 por ciento expresó: vivimos *online*, induce a construir medios, utilizando los recursos de tecnologías informáticas, los resultados no son los esperados. “La red ha facilitado prácticas de aislamiento, separación, exclusión, enemistad y conflictividad” (Bauman, 2018, p. 78).

La profesionalización del personal del sector público entendida como trayectoria a un empleo público estable, planificado, calificado. Constituyen las bases para promover una mejor respuesta de organización, administración de instituciones locales a demandas de carácter público. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en colaboración con el Foro Nacional de Profesionalización de México (FNPM), presentaron estudios diagnósticos sobre *oportunidades de superación*. Los diez sistemas estatales de la muestra de gestión de recursos humanos fueron, Baja California Norte, Campeche, Colima, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Tamaulipas, Yucatán, incluyendo Estado de México. Estas diez entidades federativas representan el 35 por ciento de los habitantes del país, tienen diversos desarrollos socioeconómicos ubicados en diferentes zonas geográficas del país (BID, 2014).

El trabajo integrador de análisis de estos sistemas en estudio, se basó en la metodología diagnóstica de servicios civiles de carrera diseñada por el BID. El instrumento se aplicó en las regiones desde 2004 continuando la línea de

investigación, *Una Década de Reformas de Servicio Civil en América Latina* (BID, 2014). Esta publicación expone los resultados del Índice de Desarrollo del Servicio Civil, alcanzó en promedio para los diez sistemas un valor de 24/100 puntos, a continuación se describe.

Figura 4

Resultados del Índice de Desarrollo del Servicio Civil



Nota. Datos cuantitativos de las categorías del servicio civil de carrera, elaboración propia (2020).

De los indicadores de calidad, tres están ligeramente por arriba de la línea, siendo Capacidad Integradora, 27 puntos; Consistencia Estructural, 26 puntos; Capacidad Funcional, 25 puntos. Los otros dos por debajo, Eficiencia, 23 puntos; Mérito, 20 puntos, categorías vinculadas a la profesionalización y cultura organizacional en instituciones públicas subnacionales (BID, 2014). Esta radiografía muestra “todo comprender está vinculado por principio al tiempo, no sólo a la situación temporal que determinan sincrónicamente al hombre” (Koselleck, 1997, p. 67).

En una valoración de gestión del capital humano, señala a la planificación de los recursos humanos no está concebida como una función transversal del sistema (BID, 2014). Además carece de capacidad para prever las necesidades futuras de personal, las estructuras organizacionales están excedidas en número de integrantes con funciones dispersas. Como consecuencia, el sistema pierde integralidad, las plantillas de personal no necesariamente se adecuan a los objetivos institucionales. Este esquema prevalece en el ámbito local, existe una rotación desmedida de personal de mandos medios y superiores en cada cambio de

administraciones. Cada período de gobierno, en ocasiones en meses experimenta estas prácticas irreversibles, simulando continuidad de acciones. Esta atmósfera se explica bajo analogías estructurales de múltiples formas de relaciones humanas en las sociedades, pueden quizá, conducir a una comprensión explicación de las realidades sociales (Kosik, 1967).

Por consiguiente, institucionalizar los sistemas de gestión de recursos humanos se caracteriza por órganos rectores de coordinación administrativa con brechas de capacidades políticas, institucionales, técnicas. Aunado una presencia ausencia de políticas de profesionalización del segmento directivo, los desafíos abre este escenario de fortalezas en aspectos para potenciar revela una cuestión de fondo. En consecuencia profesionalizar las administraciones públicas, mediante una gestión de recursos humanos tiene baja prioridad, independientemente de la alternancia política exista entre ellos. Los procesos de profesionalización son considerados como esfuerzos intrincados, de largo aliento sin mayores beneficios, entrañan costos concretos de corto plazo. Tienden a ver en la profesionalización un recorte de flexibilidad para gestionar personal bajo criterios de autonomía, un frente de conflicto de empleados con sindicatos (BID, 2014).

Este escenario representa retos deban asumir las instituciones gubernamentales para sostener la calidad de sus sistemas de gestión de recursos humanos. La Figura 5 presentó de forma estilizada una ruta de profesionalización, el propósito es orientar formular los planes de mejorar en su gestión. En este sentido, pretende ser un prototipo para estructurar las reformas con base a sus necesidades y áreas de competencia sobre su capital de personal. El capital humano es una inversión para las organizaciones, invariablemente se reconoce en la evaluación una posibilidad que pueden potenciar sus capacidades.

Figura 5

Esquema de profesionalización de los sistemas estatales de Gestión de Recursos Humanos

Pilar transversal: Fortalecimiento de las capacidades institucionales de diseño e implementación		
<ol style="list-style-type: none"> 1. Incrementar las capacidades de rectoría del sistema de gestión de recursos humanos 2. Incrementar las capacidades de operación del sistema de gestión de recursos humanos 3. Incrementar la cantidad y calidad de gestión de recursos humanos 		
Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3
Generación de las precondiciones para el fortalecimiento y operación del sistema de gestión de recursos humanos	Selección de la estrategia de profesionalización	Fortalecimiento de las funciones de gestión de recursos humanos según el nivel de complejidad
<p>Producir información básica de gestión de recursos humanos</p> <p>Corregir las anomalías básicas en el funcionamiento del sistema de gestión de recursos humanos</p>	<p>Opción 1. Construir un segmento directivo/profesional durante el período de administración.</p> <p>Opción 2. Construir carreras profesionales por funciones estratégicas de la administración.</p> <p>Opción 3. Introducir mejoras de gestión de recursos humanos pero sin crear nuevos segmentos o carreras.</p>	<p>Fase 1: Planificación y organización del trabajo</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Generar instrumentos de planificación de plantillas de personal. 2. Diseñar un protocolo de planificación de plantillas. 3. Optimizar manuales de puestos y perfiles. <p>Fase 2: Garantías de idoneidad</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar la difusión de las vacantes. 2. Expandir los concursos abiertos y de mérito. 3. Evaluar formación, experiencia y competencias. <p>Fase 3: Efectividad del desempeño</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Diseñar mecanismos de desarrollo profesional. 2. Diseñar un mecanismo de evaluación del desempeño.

Nota. Profesionalización de la Función Pública de los Estados de México, BID (2014).

El valor estratégico en gestión de recursos humanos se potenció en América Latina con la suscripción de *Carta Iberoamericana de la Función Pública* en 2003. Con intención de proponer un cambio de paradigma para dimensionar las inversiones del conocimiento de las capacidades potencialidades de las personas en el ámbito público. En los compromisos descritos en esta Carta Iberoamericana, los gobiernos de la región América Latina lograron avances al implantar este modelo de gestión pública. Los resultados fueron alentados derivado del diagnóstico desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo en el período 2004–15, se evaluaron mediciones a nivel regional. “Se incrementó la calidad de los sistemas de gestión de recursos humanos que reveló un progreso gradual, en una escala de 0–100 puntos, el promedio regional creció de 30 a 40 puntos” (BID, 2004, p. 19).

En el caso específico del gobierno federal de México, el desarrollo global del sistema de gestión alcanzó 41 puntos de las escalas en 2004 y 2013. Fue un decenio en el cual se aprovecharon los aspectos susceptibles proclives a modernizar, aunque también algunas fortalezas mermaron en su vigor debilitando los resultados del programa de gestión. El diagnóstico permitió identificar un conjunto de desafíos de profesionalización, en particular, fortalecer las funciones sustantivas de gestión de recursos humanos. Robustecer la gobernanza del sistema y ampliar el proceso de profesionalización. Existen retos para avanzar en las políticas de desarrollo profesional, en particular para el personal de confianza porque su permanencia es incierta (BID. 2014).

En 2016 el BID, en un ejercicio de evaluación al sistema de gestión de profesionalización, reconoció al Gobierno del Estado de México con el primer lugar, en la categoría de “Gobiernos Subnacionales: casos de

implementación de Gestión para Resultados de Desarrollo en estados, provincias, gobiernos regionales, municipios y alcaldías” (PDEM, 2018, p. 292). El estudio permitió medir el impacto de los alcances del programa integral de capacitación a las instituciones públicas, con la práctica denominada “Mejora de los Sistemas de Información del Gobierno del Estado de México” (PDEM, 2018, p. 292). Posteriormente, en 2017

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), posicionó a la entidad federativa, en el primer lugar a nivel nacional de esta arista. El estudio se relacionó con el diagnóstico sobre el avance de implementación del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PDEM, 2018).

Tabla 1

Aspectos susceptibles para mejorar en el diseño de programas y políticas públicas locales

Categoría	Área de oportunidad	Frecuencia	Porcentaje
Diseño	Se cuentan con datos estadísticos acerca de la población universo, potencial y objetivo. No se analizan bajo un método que permita contar con indicadores contundentes.	60	89.55
Planificación y orientación a resultados	Cuentan con instrumentos de métodos, lineamientos para documentar los programas. Aplican parcialmente los medios para formular planes de desarrollo.	43	64.17
Cobertura y focalización	Se podrá realizar una valoración objetiva acerca de la consistencia y resultados de programas al precisar situaciones reales de la población universo y potencial.	48	71.64
Operación	Plantear adecuadamente diagnósticos, para dimensionar metas y población objetivo	40	59.70
Percepción de la población atendida	Diseñar un instrumento de obtención de información para evaluar el impacto de programas, políticas públicas de impacto	53	79.10
Medición de resultados	Los indicadores de desempeño deben diseñarse de acuerdo con el objetivo del programa o política pública	64	95.52

Nota. Datos cualitativos de los hallazgos en los informes evaluativos realizados, elaboración propia (2020).

Por otra parte, el proceso cultura organizacional en las administraciones públicas se enfrentó en una realidad dinámica, las interdependencias entre distintos actores presentan nuevos desafíos. Se requirió explorar estrategias innovadoras para generar sinergias entre sectores que potenciaron las intervenciones proclives a transformaciones sustentadas en la participación democrática. Las tecnologías representaron medios para ser eficaces en atención ciudadana, rendición de cuentas, transparencia, es un trabajo integrador para fortalecer capacidades de respuesta (PDEM, 2018). El potencial técnico de los conocimientos de las personas significó posibilidades para adaptar tecnologías disponibles como principio categórico de eficacia a nivel personal (Gibson, 1997). Por tanto en las administraciones públicas locales es evidente una dispersión de esfuerzos en lo colectivo, una brecha heterogénea en el tamaño de las instituciones públicas y competencias de sus integrantes.

Se reconoció en las instituciones públicas locales enfrentan retos, las agendas municipales están todavía inconclusas. En algunos casos, las capacidades institucionales de los gobiernos municipales se restringen, debido a la posibilidad de enfrentar desafíos para fortalecer su gobernanza. Como expresa Zemelman (2011), “un país es una cultura, un modo de pensar, una percepción definida, una manera de apropiarse del pasado y también del futuro” (p. 20). En este contexto destaca: la profesionalización del capital intelectual, las coordinaciones intergubernamentales, interinstitucionales e intermunicipales. Se considera además, el impulso de la participación ciudadana y los mecanismos de confianza (PDEM, 2018). En definitiva la gestión del conocimiento toma importancia significativa como factor de cambio y desarrollo.

Discusión

En la última década, el Estado de México experimentó un acentuado proceso de transformación en las gestiones gubernamentales. Da cuenta de ello, acciones en materia de descentralización administrativa, profesionalización del servicio público, medición, evaluación de la gestión pública. Los desafíos son consolidar una gobernanza de Estado de derecho, someterse al escrutinio y evaluación por parte de la ciudadanía. Todo es posible al descentralizar decisiones en transparentar las gestiones administrativas en consolidar una cultura de confianza a favor de la sociedad.

A nivel país, en un estudio de gobernanza en instituciones municipales, indicó una fragilidad del marco jurídico. El 55 por ciento de gobiernos no cuenta con un reglamento interno de las administraciones municipales, y cuando sí existe, con frecuencia está desactualizado. Aunque la existencia de normas internas no es garantía de un orden administrativo institucional, su inexistencia propicia improvisación en los procedimientos, la ausencia de precisión en el manejo de recursos y en los sistemas contables de registro. De igual manera, el 74 por ciento de los municipios del país no cuenta con un reglamento de planificación; significa que tres cuartas partes de los municipios carecen de un marco normativo para ordenar las acciones en el tiempo y vincular la asignación de recursos con objetivos, metas previamente establecidos (Carrera, 2013).

El desarrollo del estudio en campo comprendió aplicar el instrumento de investigación en entrevistas a la alta dirección, el personal de segunda línea de las estructuras organizacionales, Al respecto, se registraron limitantes específicas que fueron superadas, por ejemplo: evitar entrevistas. Los documentos de fuente primaria y solicitudes de acceso a través de los sitios Web, se identificó evitar proporcionar los mismos.

En 2020, el fenómeno de salud pública condujo a inactividades de diversos sectores, tuvo repercusiones concretas en las actividades del sector público, operó en 30 de su capacidad sólo en tres meses. De la composición geopolítica de 2015 a 2019, el 32 por ciento de las instituciones públicas, atendieron los mecanismos de evaluación de políticas públicas; de este universo, el estudio muestra fue del 50 por ciento. En este año los gobiernos continuaron con esta tendencia

son del 10 por ciento, representando el dos punto cuatro por ciento de los gobiernos municipales de esta entidad federativa. Este fenómeno se replica en los primeros 6 meses de 2021, continua en operación 30 por ciento de sus estructuras; se identifican otros efectos secundarios, reducciones de sus ingresos, el desempleo obligatorio para sus integrantes, la cancelación de programas de infraestructura, con ello se evidenció niveles de retroceso social. Este escenario posibilita nuevas líneas de investigación, el considerar los efectos de la pandemia en circunstancias adversas para reactivar sus acciones.

Reconocimientos

A la Universidad Centro Panamericano de Estudios Superiores (UNICEPES), con especial reconocimiento a la Dra. Rafaela Solís-Muñoz, PhD., coordinadora y profesora del Posdoctorado en Ciencias. Dra. Ruth Mujica-Sequera, PhD., por las revisiones, opiniones, sobre el presente documento y su labor permanente en investigación y docencia.

Conclusiones

Cultura organizacional en las instituciones públicas es una tendencia de transformación para fortalecer su contexto interior frente al entorno sociodemográfico dinámico. Se demostró que la investigación científica en la administración pública es asertiva para documentar estrategias, en resolver problemas estructurales, funcionales, sistémicos, para fortalecer sus capacidades administrativas. Para explicar su contexto, los métodos permitieron comprender el paradigma humanista acerca de conductas humanas con los hechos sociales. Explicar los fenómenos reales empíricos acerca de prácticas administrativas, la evidencia señala que el fortalecimiento de las capacidades institucionales son premisas fundamentales. Los componentes que parecen sustanciales representan un reto en su práctica, a pesar de que en sus proyecciones pronostican cambios en su visión.

Respecto a las vertientes de profesionalización, el estudio presentado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) colaborativamente con el Foro Nacional de Profesionalización de México (FNPM), los

resultados revelaron un desarrollo institucional promedio es aún incipiente en estas entidades, de incertidumbre y permanencia para los individuos de la alta dirección. Por una parte las métricas de calidad: capacidad integradora está en nivel aceptable de la media, igual consistencia estructural, capacidad funcional, mismas se demuestran con un marco jurídico consistente. A diferencia de los indicadores de eficiencia y mérito, cuyas puntuaciones están por debajo de la media aceptable. Como consecuencia, el sistema pierde integralidad y las plantillas de personal no necesariamente se adecuan a los objetivos institucionales. Esta combinación hace en los individuos tengan expectativas de capacitación, pero no de desarrollo profesional en el mediano y largo plazo.

Este escenario significa en su conjunto, considerar estrategias orientadas al desarrollo institucional, gestión del conocimiento toma sentido significativo como factor de progreso. Impulsar un ambiente en donde la información como el conocimiento esté disponible dentro de las organizaciones se califique, procese para colaborar como equipo. Bajo este tenor pragmático, consiste en brindar vigencia plena sin restricción ni condiciones a aquello que se reconoce como deber, (Gadamer, 2002). Así como la cultura organizacional en el sector público esta elevada a principios legales, las instituciones públicas se enfrentan a grandes cuestionamientos sociales en sus niveles de confianza, es decir, su desempeño está fragmentado.

El desarrollo organizacional es un paradigma para buscar un cambio planificado es las organizaciones locales. La cual se centra en valores, actitudes, una departamentalización, medio ambiente y cultura organizacional, colaborativamente con los individuos que integran las instituciones. Por tanto intenta integrar objetivos organizativos con los avances tecnológicos, desde un enfoque sistémico e integrador. Esta planificación práctica permite prever y decidir las acciones del presente con énfasis al futuro deseable, es decir una prospectiva. Deben ser vistas como procesos colaborativos que permitan trazar líneas de objetivos para actuar en consecuencia de estos.

Finalmente, administración pública en el ámbito local está inmersa en una compleja

realidad en su entorno externo y competitivo en su contexto interno. La revolución tecnología en las interdependencias entre los actores sociales y económicos, presentan nuevos desafíos para atender oportunidades en demandar acciones profundas e innovadoras. Este contexto induce a replantear continuamente su naturaleza con los objetivos de sus procesos. Por lo anterior, surge estudiar líneas de investigación orientadas a estrategias multidimensionales en las instituciones locales. La propuesta de una metodología con orientación al desarrollo humano, en paralelo brinde una alternativa para evitar la dispersión subjetiva de resultados en su departamentalización. En el entorno exterior, las transformaciones demandan inclusión sustentada en participación democrática, una función transparente e innovadora, es decir adaptación al cambio de manera resiliente.

Referencias

- Bauman, Z. (2018). *Generación líquida*. Paidós.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2004). *Una Década de Reformas de Servicio Civil en América Latina*. BID.
- Barney, J. (1986). Organizational culture: Can It Be a Source of Sustained Competitive Advantage? *Academy of management review*, 11, 656-665.
- Beuchot, M. (1999). *Heurística y Hermenéutica*. UNAM.
- Carrera, A. (2013). *Diagnóstico Institucional de la Gestión Hacendaria de los Municipios del Estado de México*. IHAEM.
- Denison, D. (1996). What is the different between organizational culture and organizational climate? A Native's Point Of View on a Decade of Paradigms Wars. *Academy of Management Review*, 21, 619-654.
- Duque, F. (1994). *La piel humana de la palabra*. UACH.
- Elorza, H. (2008). *Estadísticas para las ciencias sociales, del comportamiento y de la salud*. (3ª. ed.). Cengage Learning.
- Gadamer, H. (2002). *Acotaciones hermenéuticas*. Trotta.
- Gibson, J., Ivancevich, J. & Donnelly, J. (1997). *Las Organizaciones, comportamientos, estructuras y procesos*. Mc Graw Hill.
- Gobierno del Estado de México. (2018). *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México.
- Gobierno del Estado de México. (2018). *Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023*. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México.

- Hofstede, G., Neuijen, B., Ohayv, D. & Sanders, G. (1990). Measuring Organizational Cultures: A Qualitative and Quantitative Study across Twenty Cases. *Administrative science quarterly*, 35, 286-316.
- Koselleck, R. & Gadamer, H. (1997). *Historia y hermenéutica*. Paidós.
- Kosík, K. (1967). *Dialéctica de lo concreto*. Grijalbo.
- Kuhn, T. (1989). *¿Qué son las revoluciones científicas? y otros ensayos*. Paidós.
- Leite, D. (2009). A Análise Da Cultura Organizacional De Uma Instituição Do Setor Hoteleiro. *Psicología IESB*, 1, 21-33.
- Martin, J. (2002). *Organizational Culture, Mapping the Terrain*. Thousand Oaks: Sage Publication.
- Martin, J. & Siehl, C. (1983). Organizational culture and counterculture: An uneasy symbiosis. *Organizational Dynamics*, 12, 52-64.
- Niven, P. (2003). *El Cuadro de Mando Integral paso a paso, maximizar la gestión y mantener los resultados*. Grupo Planeta.
- O'Reilly, C., Chatman, J. & Caldwell, D. (1991). People and organizational culture: a profile comparison approach to assessing person-organization fit. *Academy of management journal*, 34, 487-516.
- Pettigrew, A. (1979). On studying organizational cultures. *Administrative Science Quarterly*, 24, 570-581.
- Sandoval, J. (2014). Los procesos de cambio organizacional y la generación de valor. *Estudios Gerenciales*. 30 (130), 162-171.
- Schwartz, H. & Davis, S. (1981). Matching Corporate Culture and Business Strategy. *Organizational Dynamics*, summer, 10 (1), 30-48.
- Tello, R., Bastida, D. & Pisonte, J. (2009). *Gestión Pública*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, ACDI, AECID, PNUD.
- Weber, M. (1993). *Economía y sociedad*. S.L. FCE.
- Wilkins, A. (1983). The culture audit: a tool for understanding organizations. *Organizational Dynamics*, 12, 24-38.
- Zemelman, H. (2011). *Configuraciones Críticas*. Siglo XXI.