

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas

Grado en Administración y Dirección de Empresas



Universidad de Jaén

Facultad de Ciencias Sociales
y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

CULTURA, CAMBIO Y CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Alumno: Francisco Jesús Rueda Aranda

Enero, 2019

INDICE

CULTURA, CAMBIO Y CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

INDICE.....	1
RESUMEN.....	2
ABSTRACT.....	2
INTRODUCCIÓN.....	3
1.- LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO REFERENCIA DE ORGANIZACIÓN PÚBLICA.....	3
1.1.- DEFINICIÓN.....	3
1.2.- TIPOS.....	5
1.3.- ENTORNO.....	5
1.4.- COMPARACIÓN ORGANIZACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA.....	7
1.5.- LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA COMO SISTEMA.....	8
2.- LA CULTURA ORGANIZACIONAL.....	10
2.1.- QUÉ ES LA CULTURA ORGANIZACIONAL.....	10
2.2.- CÓMO SE FORMA LA CULTURA.....	11
2.3.- CARACTERÍSTICAS DE LA CULTURA.....	12
2.4.- PARA QUÉ SIRVE.....	12
2.5.- NIVELES Y TIPOS.....	13
3.- EL CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	15
3.1.- GESTION DEL CAMBIO.....	16
4.- RELACIÓN CULTURA ORGANIZACIONAL-CALIDAD.....	17
5.- LA CULTURA DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, IMPORTANCIA Y CONCEPTO.....	19
5.1.- IMPORTANCIA.....	19
5.2.- CONCEPTO DE CALIDAD.....	19
6.- CALIDAD TOTAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	21
6.1.- MODELOS DE CALIDAD TOTAL DE LAS AA.PP.....	23
6.2.- REPERCUSIONES GENERALES PARA LAS AA.PP.....	27
7.- EFECTOS EN EL DESEMPEÑO DEL TRABAJO DEL FUNCIONARIO.....	27
CONCLUSIONES.....	28
8.- BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS.....	29

8.1.- ANEXO FIGURAS Y TABLAS	29
------------------------------------	----

8.2.- BIBLIOGRAFÍA	29
--------------------------	----

RESUMEN

En el contexto de un entorno dinámico, complejo y en constante evolución destaca la relativa pervivencia de una Administración Pública criticada recurrentemente debido a sus ineficiencias y falta de adaptación. Este problema se aborda desde distintos enfoques, entre los que destaca el centrado en la cultura organizacional que aleje a estas organizaciones del funcionamiento burocrático e incida en nuevas prácticas de gestión. Para ello, se parte del marco que representa la Nueva Gestión Pública, que acerca enfoques y modelos utilizados en la organización privada al sector público. Así, se busca resolver los desajustes y la brecha entre las Administraciones y la sociedad, utilizando como herramienta la cultura organizacional basada en la calidad de cara al desarrollo, la mejora y la eficiencia, involucrando además a los empleados públicos que interiorizan esta filosofía de gestión.

ABSTRACT

In a context of dynamic, complex and evolutive environment it's outstanding the relative persistence of a Public Administration that is recurrently criticized because of its inefficiency and lack of adaptation. This problem is focused from different views and among those it stands out the one that is based in the organizational culture. With the organizational culture it is possible to get away the bureaucratic functioning and also getting new management practices. So, the principal paradigm is the New Public Management which approaches new focus and models. Thereby, it's possible to resolve the gap between administrations and society using the quality management as the main tool. Thus, the quality culture achieves the development, the improvement and the efficiency at the same time that the staff is involved in this management philosophy.

INTRODUCCIÓN

1.- LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO REFERENCIA DE ORGANIZACIÓN PÚBLICA.

1.1.- DEFINICIÓN

La Administración Pública representa un tipo específico de organización que requiere una definición y un enfoque concreto atendiendo a las diversas perspectivas con las que es tratada. Esta tarea no es sencilla ya que el estudio de las mismas es abordado desde un cómputo de disciplinas académicas, principalmente relativas al Derecho, la Ciencia Política y la Gestión y Administración Pública.

Por tanto, de igual forma que otros conceptos de índole social, estas organizaciones públicas han acumulado una serie de acepciones y hacen necesario el establecimiento de determinados puntos de referencia para su tratamiento. Atendiendo a lo cual, los siguientes puntos de vista tendrán como referencia común el concepto de Administración Pública -en adelante AA.PP.- desde un sentido estrecho, es decir, refiriéndose únicamente al poder ejecutivo o “administración de los gobiernos” (Marume,2016).

Como primer acercamiento al concepto de AA.PP. resulta interesante y práctico conocer su procedencia etimológica latina, de la que se induce su actividad central de servir, dar servicios y gestionar (Galindo, 2000). Es esta naturaleza de servicio público la que destaca su carácter social como se recoge en las siguientes definiciones que las entienden como “*actividad estatal de la Administración que tiene su origen en tiempos remotos de humanidad, desde que se concibe el concepto de comunidad y la ventaja de aprovechar servicios de los semejantes y servir a los mismos*” (Galindo, 2000). Esta visión es compartida por otros autores que las entienden como “*la ocupación de todos aquellos que actúan en nombre del pueblo y cuyas acciones tienen consecuencias para los individuos y los grupos sociales*” (Harmon y Mayer, 1999). Por tanto, se pueden comprender dentro del sector público en general todos aquellos gobiernos, agencias, empresas o entidades cuya fundación o control sean públicos y además, ofrezcan bienes y servicios públicos (Dube y Danescu, 2011).

Autores como Guzmán Valdivia o Fernández Arena, citados en Münch y García (1995), siguen la misma línea argumental y las definen atendiendo a su objetivo y funcionamiento dentro de la sociedad como “*la dirección eficaz de las actividades y la colaboración de otras personas para obtener determinados resultados*” (Münch y

García, 1995) o *“ciencia social que persigue la satisfacción de objetivos institucionales por medio de una estructura y a través del esfuerzo humano coordinado”* (Münch y García, 1995).

En términos generales, siguiendo la concepción de organización dedicada a la gestión y servicio público destacan las aportaciones de la Real Academia Española o la aplicada geográfica y administrativamente en el contexto de la OCDE. Sondas definiciones atienden además al carácter legal de las mismas de la siguiente manera: *“organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y el poder judicial”* (RAE, s.f.) y en lo que refiere a su ámbito o contexto de actividad *“(…) una forma especial de organización que existe tanto en el nivel central, regional, o local, como en diversos tipos de organismos parapúblicos”* (García, 2011). En resumen, las Administraciones Públicas son aquellas instituciones destinadas a gestionar funciones sociales a diferentes niveles geográficos, siendo un tipo concreto de organizaciones públicas.

Por último, cabe entender la AA.PP. como un sistema legal, que recoge todos los aspectos anteriores, siendo expresada de la siguiente manera: *“sistema de límite impreciso en el que se incluyen aquellas organizaciones de carácter público cuyo objetivo principal es administrar y gestionar, ya sea a nivel Estatal o de otros entes públicos con personalidad jurídica propia a nivel local, regional o comunitario”* (Díez, 1977) y *“sistema dinámico-integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales- a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizado”* (Carrillo, año).

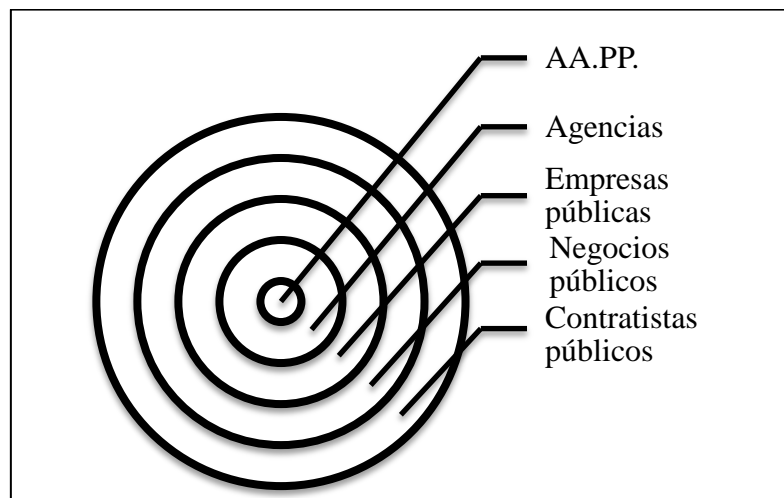
Sin embargo, en la actualidad se observa una tendencia a entender la organización desde una perspectiva global, aplicable tanto a públicas como privadas ya que, salvando las importantes diferencias que se verán a continuación, cuentan con semejantes o mismos problemas estructurales y funcionales (Galindo, 2000). En definitiva, se puede afirmar que las AA.PP. son, al igual que cualquier otro tipo de organización *“un conjunto de organizaciones, que, como tales, deben alcanzar unos objetivos de manera eficaz y eficiente, y para ello gestionan recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos ordenados en función de una estructura diseñada intencionalmente a tal efecto”* (Cicuendez, 2009).

1.2.- TIPOS

Las organizaciones públicas entendidas en un sentido general se pueden catalogar en organizaciones que van más allá de las meras instituciones de gobierno. Dube et al. (2011) las presentan representadas como un “*anillo nivelado*”, de manera que se ayuda a diferenciar los distintos tipos existentes y a evitar el solapamiento entre sectores (público y privado). A su vez, se pueden catalogar geográficamente en cuatro niveles: internacional, nacional, regional o local.

Si bien se puede entender el concepto de organizaciones públicas de manera diversa como se muestra a continuación, se tomará como referencia el marco que aportan las entidades administrativas de Gobierno, como son los Ayuntamientos, Diputaciones, Ministerios, Consejerías y sus sendas Unidades funcionales, así como las distintas Agencias (Rodríguez Fernández, 1995).

FIGURA 1: Niveles de las organizaciones públicas



Basado en: (Dube et. al, 2011)

1.3.- ENTORNO

El entorno es una variable clave en el análisis de las organizaciones, por lo que no es menos importante para las AA.PP. a pesar de que tradicionalmente no ha contado con la atención que merece a diferencia de otros elementos como la estructura, aun cuando ésta y otros conceptos como la forma de gestionarla están decisivamente influenciados por el entorno (Aldrich, 1979). Esta idea es observable en la estructura de las Administraciones Públicas, donde se ha pasado de una estructura burocrática rígida a

una de naturaleza más flexible de manera que se facilita la adaptación a los cambios del entorno sin menoscabar el control, la coordinación y su dirección.

El análisis del entorno de las organizaciones públicas (AA.PP.) es una tarea ardua y compleja, ya que se trata de organizaciones aún más abiertas a determinadas fuerzas del entorno en el que se desenvuelven y no son claramente visibles. Por esta razón, las distintas dimensiones que afectan a la organización pública deben ser estudiadas atendiendo a clúster generales que los organicen de acuerdo a su naturaleza. Según Rainey (2009), las condiciones del entorno se clasifican en torno a siete categorías:

TABLA 1: Condiciones del entorno.

CONDICIONES DEL ENTORNO
Condiciones tecnológicas
Condiciones legales
Condiciones políticas
Condiciones económicas
Condiciones demográficas
Condiciones ecológicas
Condiciones culturales

Elaboración propia basado en (Rainey, 2009).

El entorno además, juega un papel clave para la organización, sea cual sea su naturaleza ya que marca el objetivo, la nutre de recursos tanto humanos como materiales para su actividad y le aporta un apoyo y soporte para desarrollar las actividades que se dan en él, siendo en el caso de la AA.PP la sociedad (March y Olsen, 1984).

Tradicionalmente, el entorno organizacional se ha entendido en un doble sentido, de manera que existe un entorno general y otro más específico. El general es compartido por todas las organizaciones y está representado por una serie de valores, culturas, normas y condiciones como las anteriormente expuestas mientras que el específico es el singular de una determinada organización. Ambos tipos influyen directamente sobre la estructura y las metas de la organización (Rodríguez, 1995). En concreto, centrando la atención en los entornos de las organizaciones públicas, cabe destacar la influencia que ejerce desde el entorno general la cultura y desde el entorno específico los continuos: estabilidad-cambio, homogeneidad-heterogeneidad, cerrado-abierto, abundancia-escasez y apoyo-hostilidad (Rodríguez, 1995).

1.4.- COMPARACIÓN ORGANIZACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA.

Con el objetivo de delimitar correctamente las organizaciones públicas, en concreto la AA.PP, frente a la organización privada es necesario abordar un análisis comparativo integral entre ambas de cara a observar las principales diferencias.

En líneas generales, la mayoría de autores coinciden en que las AA.PP. comparten una serie de elementos con cualquier tipo de organización como son la presencia de objetivos, su estructura social, la coordinación de una serie de recursos y la búsqueda de eficiencia, eficacia y productividad o la importancia de su organización y estructura (Galindo, 2000). Si bien, al existir numerosas opiniones acerca de la distinción o los puntos en común que puede haber entre ambos tipos de organizaciones es necesario delimitarlas a grandes rasgos. Rainey y Perry (1988) afirman que las diferentes delimitaciones se suelen agrupar en torno al interés público, su función ligada a los bienes públicos y los fallos de mercado y su propiedad y/o fundación. Es entorno a estos tres aspectos entre los que se suelen concentrar las diferencias.

En concreto, Allison (1983) indica que las diferencias residen en los intereses finales, la responsabilidad colectiva que se deriva de las acciones de liderazgo público y una serie de valores éticos como la franqueza, la transparencia, la igualdad, la imparcialidad o la previsibilidad. Además, la AA.PP. cuenta con unos principios y reglas más flexibles, su orientación varía a largo plazo y no está marcada por el mercado (Galindo, 2000). Próxima a este enfoque, Cicuendez Santamaría (2009) centra los aspectos diferenciadores entre ambos tipos de organizaciones en los factores recogidos en la tabla 2.

Desde la perspectiva de algunas de las funciones principales de la organización Schraeder, Tears y Jordan (2005) destacan: la toma de decisiones es autocrática a diferencia de la participación y la presencia de equipos en la organización privada; las políticas generales y la comunicación son muy estructuradas y regladas; la contratación del personal es híbrida con cargos contratados mediante concurso-oposición o bien electos; el aprovisionamiento se realiza mediante subastas y contratos extensos y poco eficientes en muchas ocasiones; la gestión financiera no tiene un método único, sino que depende del departamento y la jurisdicción, lo que se puede traducir en problemas a la hora de trasvasar información; por último, el marketing es limitado y cuenta con escaso esfuerzo, si bien es necesario realizarlo de cara a sus stakeholder.

TABLA 2: Factores distintivos.

FACTORES DISTINTIVOS
Finalidad y definición de objetivos
Evaluación
Carácter de poder público
Estructura
Criterios de actuación
Gestión de recursos humanos y financieros
Sistema de asignación de recursos
Visibilidad externa

Elaboración propia basado en Cicuendez Santamaría (2009)

Sin embargo, cabe destacar que a pesar de las diferencias existentes entre las organizaciones públicas y privadas también guardan similitudes derivadas principalmente de su naturaleza social. A este respecto, se comprende la idea que refleja Bozeman (1998), cuando afirma que a estos efectos “todas las organizaciones son públicas” en tanto que comprenden pequeñas sociedades, formadas por un conjunto de recursos humanos, con unas características y atributos propios que a su vez atienden necesidades de otros grupos sociales.

1.5.- LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA COMO SISTEMA

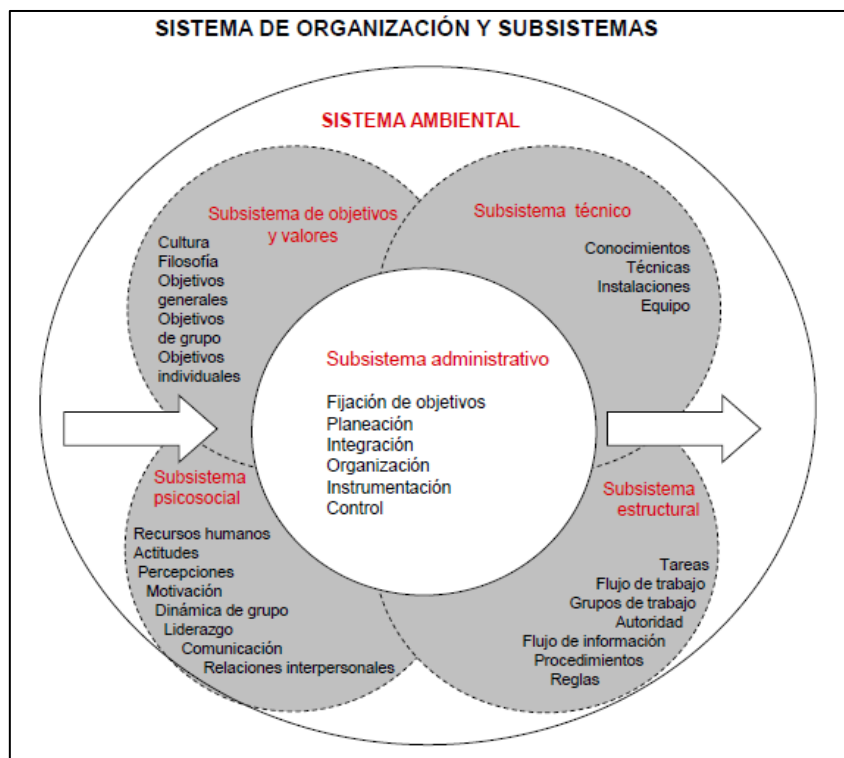
Desde la perspectiva de la Teoría de Sistemas aplicada a las organizaciones, se presenta a las organizaciones públicas como sistemas (Katz y Kahn, 1966) ya que se componen de numerosas áreas funcionales, departamentos y personal interrelacionados todos entre sí, formando una red o sistema complejo con estructura orgánica en el que las acciones y resultados de una de ellas afecta al resto del entramado. Estos sistemas pueden ser abiertos o cerrados dependiendo de su grado de apertura con respecto al entorno en el que se desenvuelve, en este caso complejo y altamente cambiante.

En el caso de la organización pública se da un sistema abierto, ya que el entorno afecta directamente a su funcionamiento como se ha visto anteriormente (Kast y Rosenzweig, 1987). Además, el soporte organizativo de la organización pública se conforma de acuerdo a un conjunto de subsistemas como son: “*subsistema de objetivos y valores , el subsistema técnico, el subsistema psicosocial y el subsistema estructural*” (Kast y Rosenzweig, 1987) como se indica en la figura 2.

Siguiendo este planteamiento de organización pública como sistema, Camarena (2016) presenta la existencia de sistemas blandos y duros. En los sistemas duros, los sistemas o subsistemas se encuentran interrelacionados de una manera más clara mientras que en

los blandos no son tan evidentes, en otras palabras son “*sistemas abstractos en situaciones reales*” (Camarena, 2016).

FIGURA 2: Sistema organizativo y subsistemas



Kast y Rosenzweig (1987).

En lo que respecta al efecto del entorno complejo y dinámico en la organización pública, entendida como un sistema abierto, se recoge en la Teoría de Contingencias (Camarena, 2016). Para esta teoría en la organización pública no existe una estructura organizativa especialmente adecuada para hacer frente a todas las circunstancias sino que debe haber una continua adaptación al ambiente y a las interacciones con este y entre los distintos subsistemas. Por tanto, si la estructura no es el medio para adaptar correctamente a las organizaciones públicas habrá que enfatizar otros aspectos como el cultural.

Siguiendo la idea anterior, en este trabajo se centrará la atención especialmente en el “*subsistema de objetivos y valores*”, que se encuentra compuesto por la cultura organizacional y los objetivos de la organización a distintos niveles por lo que resulta indispensable relacionarlo con la gestión de la calidad, que marca a su vez una línea cultural propia dentro de la AA.PP. y a su vez, un objetivo clave para su correcto funcionamiento.

2.- LA CULTURA ORGANIZACIONAL

2.1.- QUÉ ES LA CULTURA ORGANIZACIONAL

La cultura organizacional o institucional se considera el conjunto de elementos intangibles que hace única a una organización, para entenderlo algunos autores lo relacionan con la personalidad de una persona. En general la cultura organizacional es un *“conjunto de experiencias, hábitos, costumbres, creencias, y valores, que caracteriza a un grupo humano aplicado a una organización, institución, administración...”* (Bretones y Mañas, 2008).

Siguiendo un orden cronológico se hará un breve repaso por algunas de las definiciones más aceptadas en torno a este concepto que si bien, empieza a ser de gran importancia en la década de los ochenta del siglo pasado se tomarán como referencia las más actuales (a partir de 1990).

La cultura organizacional es entendida como un *“conjunto de cogniciones compartidas por los miembros de una unidad social, adquiridas mediante aprendizaje social y de procesos de socialización que exponen a los individuos a elementos culturales, como actividades e interacciones, informaciones comunicadas y artefactos materiales, que conforman la experiencia social, dotan de valores compartidos, marcos de comprensión comunes y sistemas de creencias y de expectativas”* (Santana y Araujo, 2007). En la misma senda, se concibe la cultura como el *“conjunto de valores, creencias y asunciones que conducen el modo en que una empresa gestiona sus negocios”* (Pettigrew, 1990).

Uno de los principales expertos en cultura organizacional, Ramos (2012), entiende la cultura como las normas informales que orientan y dirigen al individuo hacia los objetivos. Del mismo modo, una cultura que es compartida, refleja la mentalidad predominante y marca el patrón para afrontar los problemas de adaptación externa e integración interna. Seguidamente, Rodríguez (1993) la define como un *“sistema de valores y creencias”* relacionado con la estructura organizativa, la tecnología y los entornos interno y externo, el cual crea unos patrones de pensamiento y acción compartidos por los miembros de la organización. Según Fernández Ríos (1999) citado en Bretones y Mañas (2008), la cultura es un *“conjunto de valores, creencias, actitudes, usos, hábitos y costumbres que caracterizan las relaciones interpersonales en el seno de una organización”*.

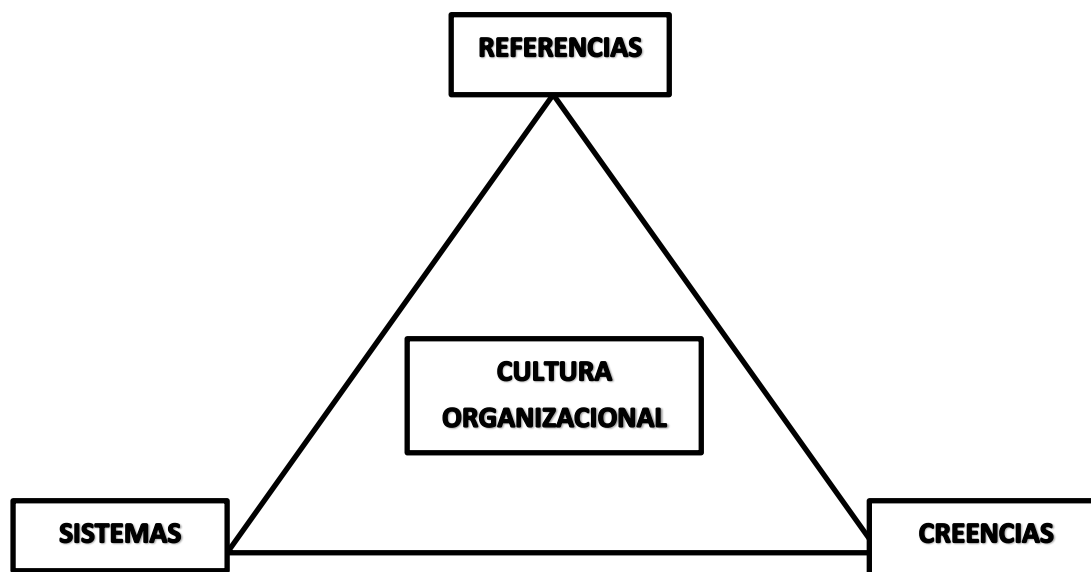
Más recientemente, Bretones y Mañas (2008) recopilan todos los enfoques anteriormente expuestos y presentan la cultura como: *“conjunto de creencias, valores, modelos de conducta y conocimientos que son compartidos por la mayoría de los miembros de una organización y son, asimismo, distintivos de ella”*. La cultura se presenta como un aspecto determinante para conocer una organización, para lo cual es necesario involucrarse y participar en ella, analizando *“el modo en que las personas interactúan en la organización, las actitudes predominantes, las suposiciones, aspiraciones y asuntos relevantes en la interacción entre los miembros”* (Chiavenato, 2011). Por último, destaca la definición que entiende la cultura como *“conjunto de normas de comportamiento, valores y creencias que son compartidos por los miembros de una organización”* (Guerras y Navas, 2015).

2.2.- CÓMO SE FORMA LA CULTURA

La cultura organizacional emana de las interrelaciones dentro de un grupo social, al igual que la que se asocia a un determinado territorio (Bretones y Mañas, 2008). Atendiendo a otros puntos de vista, el origen de los sistemas culturales parte de tres fuentes: las referencias, los sistemas y las creencias (Rodríguez Garay, 2008).

Estas tres ideas vienen a indicar las variables que influyen y determinan la formación y evolución de la cultura dentro de la organización. En el caso de las referencias, indican las influencias externas, de entornos geográficos y sociales diferentes a la organización (nacional, regional, profesional, sectorial o institucional). Las creencias por su parte hacen referencia a las ideas originadas internamente como resultado de las relaciones y la vida organizativa cotidiana, es decir, de forma inconsciente. Estas creencias y valores del grupo social marcan una identidad cultural de la organización con carácter evolutivo. Estas creencias se integran de la mano de *“controles rígidos o laxos, prácticas individualistas o colectivistas, formas de decisión centralizadas o descentralizadas, según las creencias compartidas acerca de las formas de trabajo”* (Rodríguez, 2008). Por último, los sistemas culturales formales, son generados internamente en la organización como consecuencia del trabajo de los directivos para alcanzar los objetivos de supervivencia y crecimiento.

FIGURA 3: Formación de la cultura.



Elaboración propia, adaptado de Rodríguez Garay (2008).

De una manera más simplificada, se puede entender la formación de la cultura partiendo de dos componentes como son el entorno general (legal, tecnológico, social, etc.) y por otro las normas y hábitos de comportamiento colectivos elaborados por los directivos (Bretones y Mañas, 2008). Si bien se necesitan ambas partes para conformar la cultura organizacional, es la labor de los directivos la que cuenta con mayor importancia. La cultura formada de esta manera tiende a ser estable pero la adaptación al entorno general provoca una necesaria evolución o proceso de cambio, que se analizará en puntos siguientes por su marcada importancia y complejidad.

2.3.- CARACTERÍSTICAS DE LA CULTURA.

En términos generales, el sistema cultural de una determinada organización es un sistema social y complejo, que nace de las interrelaciones entre los miembros como anteriormente se citaba. Esta cultura marca las líneas de comportamiento que se deben tener en cuenta en términos de qué y cómo hay que realizar las tareas, reduciendo las incertidumbres y las dudas (Schein, 1988; Rodríguez, 2008). Además, destaca su naturaleza intangible y cualitativa, que dificulta su medición y observación, que en la mayoría de ocasiones debe ser subjetiva a pesar de contar con elementos visibles como son las conductas y producciones culturales (Rodríguez, 2008).

2.4.- PARA QUÉ SIRVE.

Las funciones que cumple la cultura, si bien son amplias debido a los numerosos análisis al respecto, coinciden en líneas generales al señalar que sirve para facilitar el

manejo de las “*incertidumbres colectivas*” (Trice y Beyer, 1993) y los riesgos (Gelanzé, 2014) así como su utilización por parte de la dirección para lograr transformar las actitudes individuales en colectivas, creando una identidad y estabilidad derivada del compromiso común. Con ello, se facilita alcanzar los objetivos, la integración interna, el control y la adaptación externa (Trice y Beyer, 1993; Schein, 1988).

La cultura organizacional es una herramienta esencial que tiene numerosas funciones como afirma Gelanzé (2014):

1. La cultura crea una identidad bajo la que se representan el conjunto de miembros de la organización.
2. Da énfasis al sentimiento de grupo.
3. Aporta un enfoque personal de la organización.
4. Facilita la integración de las diferentes áreas y unidades.
5. Se basa en la orientación a resultados.
6. Facilita el control de la organización.
7. Enriquece la innovación y aumenta la tolerancia al riesgo.
8. Focaliza en la manera de lograr los objetivos.
9. Permite atender y evaluar el detalle.
10. Adopta un perfil abierto que permita la adaptación correcta a los cambios.

En definitiva, la cultura para ser funcional debe facilitar la flexibilidad, motivar a los miembros y aumentar su compromiso (Schein, 1988).

2.5.- NIVELES Y TIPOS.

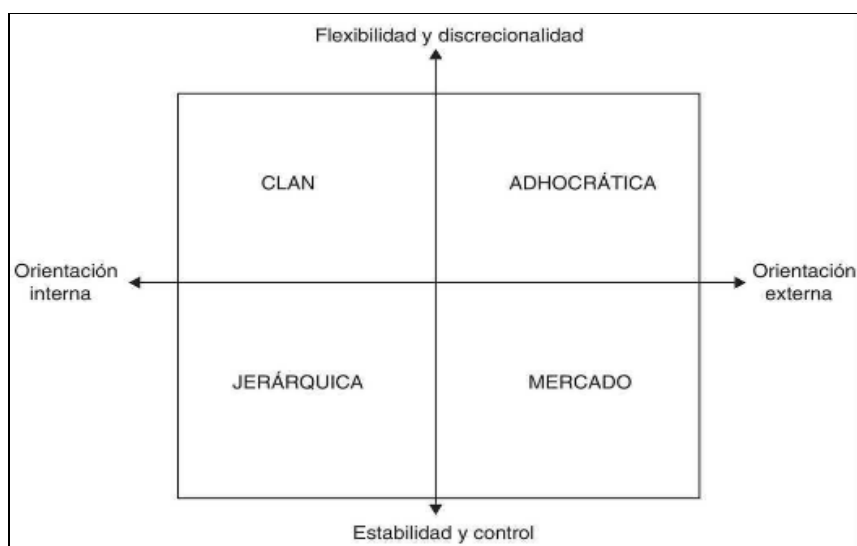
La cultura puede clasificarse en fuerte y débil, de acuerdo a lo cual se determina el grado de compromiso y de absorción por parte de los miembros (Sokro, 2012). La cultura fuerte se caracteriza por ser intensa, por tener unos valores centrales que marcan el actuar en la organización, ya que tienen una gran influencia y son un eje identitario para todos los miembros. En cambio, la cultura débil es poco intensa, cuenta con diversidad de valores que marcan el comportamiento y la mentalidad, sumado a que tiene una menor influencia y no supone un eje identitario de la organización (Buján, 2018).

La cultura es fuerte cuando los individuos tienen interiorizados los valores de la organización, lo que les permite actuar con mayor independencia y flexibilidad mientras que la débil exige de un mayor control jerárquico y automatizado mediante

procedimientos burocráticos, algo que reduce drásticamente la posibilidad de innovación (Buján, 2018).

Otros autores como Cameron y Quinn (1999) clasifican la cultura en cuatro categorías en su Modelo de Valores de Competencia. Para llevar a cabo esta clasificación se atiende a dos dimensiones básicas: estabilidad y control frente a flexibilidad y dinamismo (dimensión 1) y por otro lado, orientación interna frente a orientación externa (dimensión 2). La organización se sitúa en torno estas dimensiones según sus preferencias y estilos cultural o de gestión. De acuerdo a ambas dimensiones la cultura organizativa se puede catalogar en: Clan, Adhocrática, Jerárquica o de mercado (figura 6). Sin entrar en un análisis más profundo, cabe destacar la cultura de clan y la adhocrática, ya que son las más dinámicas y flexibles en vistas de implantar determinadas culturas como la de calidad, tan necesaria en las Administraciones Públicas como se verá a continuación.

FIGURA 4: TIPOS DE CULTURA



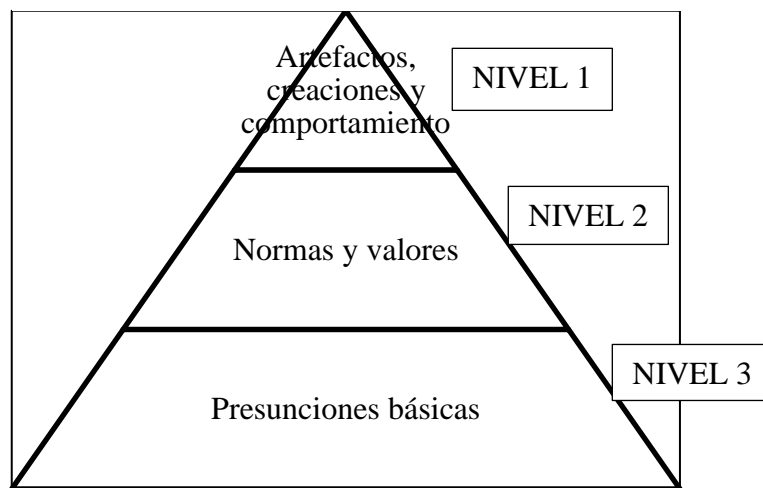
Cameron y Quinn (1999)

Existen otros tipos de clasificaciones como es el caso de la sugerida por Luna y Pezo citado en Gelanzé (2014) que habla de cuatro tipos de culturas: burocrática, rutinaria, soñadora y flexible/innovadora. Se pueden entender como un continuo, partiendo desde el que se ha aplicado tradicionalmente a las administraciones públicas (burocrática) hasta la meta marcada por la mayor parte de países avanzados, la flexible e innovadora.

En cuanto a los niveles de los que consta la cultura, destaca la representación de la misma como un iceberg (figura 7), dividido en tres partes basadas en su grado de su

visibilidad: la superior, visible y compuesta por aspectos formales (niveles 1 y 2) y la inferior, oculta y compuesta por aspectos informales (nivel 3) (Schein, 1988; Chiavenato 2011).

FIGURA 5: Iceberg, niveles de cultura



Adaptado de Chiavenato, I. (2011)

3.- EL CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Actualmente la Administración Pública se ve envuelta en una profunda corriente de cambio que abarca desde los servicios, las estructuras orgánicas o los procesos hasta la cultura organizacional (López, 2005). Esta necesidad de transformación viene de lejos, ya que se viene observando desde comienzos de siglo de la mano de los acelerados cambios de la sociedad y de otros factores como el tecnológico.

El objeto de esta transformación no es otro que reducir las ineficiencias e ineficacias de estas organizaciones, así como reducir la brecha que se encuentra entre el avance de la sociedad y el estancamiento de las organizaciones públicas. Entre estas trabas, Camarasa (2004) destaca algunas como la excesiva burocracia, la lentitud, la descoordinación o las duplicidades inter-organismos que se traducen en la prestación de unos servicios públicos de menor calidad. Por ello, es una necesidad de primer orden la transformación, no solo por la operatividad sino por otros aspectos distintos al funcionamiento como son: cambio de modelos obsoletos, motivos de rentabilidad económica, necesidad de unas Administraciones de calidad, cambios en los usuarios y por tanto de los servicios, así como la necesidad de transparencia, de participación ciudadana y de compartir avances entre las organizaciones privadas y públicas (PWC, 2012).

Debido a todo lo anterior, existe la necesidad de mejorar el funcionamiento y relación de la Administración con los ciudadanos con reformas (Domínguez, 2004) partiendo de la idea de que los ciudadanos se conciben como clientes y la prestación como un servicio. Estas reformas, dentro de la Nueva Gestión Pública implican cambios en “*elementos definatorios de la administración como la misión, el sujeto, la forma organizativa, métodos internos de trabajo y cultura organizacional*”, siendo esta última a que se prestará especial atención.

Este cambio de cultura organizacional en el seno de la organización pública ha tenido especial complejidad debido a que la anterior cultura burocrática estaba muy arraigada tras una larga tradición. Este cambio cultural se produjo en una triple dimensión ya que hubo que convertir una cultura rígida en flexible, de poco amistosa a servicial y de conservadora a innovadora (López, 2005).

Sin embargo, este cambio no ha sido sencillo, contando con una resistencia al cambio que se extiende hasta nuestros días como bien expresa Pérez Ibarra (2011) por la comodidad de la continuidad, la aversión al riesgo o al cambio.

3.1.- GESTION DEL CAMBIO.

No se puede concebir el cambio o transformación cultural experimentado por la AA.PP. sin atender a un modelo de referencia que ayude a entender cómo se gestiona dicho proceso. Uno de los modelos más conocidos y aceptados a este respecto es el aportado por John P. Kotter (1996). En este modelo llamado “*Ocho pasos para transformar la organización*” (Kotter, 1996) se presentan ocho puntos o como él denomina “pasos” para planificar y ejecutarlo correctamente. Estos ocho puntos son los siguientes:

- 1) Establecer un sentido de urgencia.
- 2) Formar una coalición poderosa que actúe como guía.
- 3) Desarrollar una Visión.
- 4) Comunicar esta Visión a los miembros de la organización.
- 5) “Empowerment” de los miembros, que actúen de acuerdo a la Visión.
- 6) Planear y crear metas a corto plazo.
- 7) Consolidar mejoras y promover más cambios.
- 8) Institucionalizar los nuevos enfoques establecidos, hacerlo cultura de la organización.

De acuerdo a estos pasos la organización pública debe aprovechar las oportunidades y sacar provecho de las situaciones de crisis creando sentido de urgencia que haga

necesario el cambio (paso 1), de otra manera no existirá el componente de motivación y cooperación necesarias para su éxito. Además, se necesita de un liderazgo comprometido con el cambio, capacitado y numeroso para que el cambio sea sostenible en el tiempo (paso 2). Es de gran importancia asimismo que los líderes creen una Visión, una imagen de lo que se quiere lograr en un futuro (paso 3), que la comuniquen a los empleados públicos (paso 4) para que estos actúen con la finalidad de alcanzarla (paso 5). Seguidamente, cabe destacar el efecto de tener planes y metas a corto plazo, que permitan ir perfeccionándolo y gestionándolo con mayor detalle, así como sus metas aportan la motivación necesaria para continuarlo (paso 6). Los cambios y mejoras hay que consolidarlos y seguir con la tarea, que no se puede dar por finalizada sino que exige continuar con el proceso (paso 7). Y por último, hay que apuntalar los cambios producidos durante el proceso, ligándolos a la cultura de la organización (paso 8) de manera que no se pierdan y se tome como parte esencial de la organización pública.

De esta manera se confecciona un cambio cultural en las AA.PP. que es *“lento, costoso y difícil por la pervivencia de los valores asumidos durante mucho tiempo”* (Guerra y Navas, 2015) y es que la cultura, a diferencia de otros elementos organizativos *“tiene su propia vida y no puede ser modificada directamente, sino a través de la promoción de determinados valores”* (Guerras y Navas, 2015) en este caso basados en la calidad y en la excelencia.

4.- RELACIÓN CULTURA ORGANIZACIONAL-CALIDAD.

Como se indicaba en el punto anterior, es necesaria una reforma en la que tome especial relevancia el papel de la cultura organizacional, ya que es esta influye en la forma de gestionar y guía hacia la consecución de objetivos que se deben perseguir. Para ello, es necesario tanto la modificación de las prácticas y modelos como de las culturas arraigadas en ellas. De esta manera, se conseguirá adaptar a las nuevas circunstancias y se logrará la mejora con prácticas más eficaces y eficientes que se traducirán directamente en un beneficio para la sociedad (Camarasa, 2004).

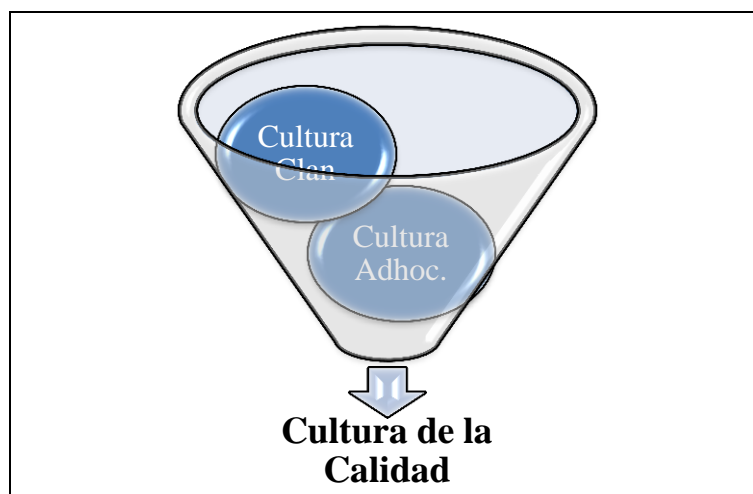
Este cambio en las organizaciones públicas está protagonizado por la adopción de una cultura de la calidad. Por tanto, cabe destacar la conexión existente entre la cultura organizacional y la calidad sirviendo como base el Modelo de Valores en Competencia (Cameron y Quinn, 1999). Utilizando este modelo, se observa que sin una cultura alineada con la calidad no es viable su implantación y por consiguiente su logro.

Para que se de esta necesaria conjugación debe existir una cultura adecuada como son la cultura de Clan y Adhocrática, de manera que se presente el caldo de cultivo adecuado para la consecución de un sistema de calidad. La organización pública debe alcanzar una cultura organizacional intermedia, que consiga los puntos ventajosos de ambos tipos de cultura como son los siguientes:

- Cultura de Clan: “valores y metas compartidos, cohesión, participación e individualidad” (Díaz, Ojeda y Garza, 2010) sumado a su orientación interna (liderazgo y funcionarios).
- Cultura Adhocrática: “la rápida adaptabilidad, la flexibilidad y la creatividad ante la ambigüedad, adaptación a nuevas oportunidades (...)” (Díaz et. al, 2010) sumado a su orientación externa (clientes).

Por tanto, la organización pública debería situarse en un punto intermedio entre ambas para alcanzar una buena posición de cara a conseguir una cultura de la calidad como se refleja en la figura 8.

FIGURA 6: Relación cultura-calidad



Elaboración propia.

Asimismo, la cultura al representar un subsistema de objetivos y valores (Kast y Rosenzweig, 1987) se encuentra estrechamente ligada al concepto que representa la calidad, marcada por la presencia de objetivos a nivel global e individual en la organización pública.

5.- LA CULTURA DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, IMPORTANCIA Y CONCEPTO.

5.1.- IMPORTANCIA.

La calidad en las Administraciones Públicas es de gran relevancia como se ha indicado previamente debido a su impacto en la competitividad y el bienestar social (AEVAL, 2016). Debido al aumento de las demandas y de la disminución de los recursos, es necesario que las organizaciones del sector público sean eficaces y eficientes.

El concepto de Gestión de la Calidad Total (GCT) se basa en la movilización de los recursos disponibles con el objetivo de mejorar todos los aspectos de las organizaciones, mejorar la calidad de los bienes y servicios que se prestan y aumentar la satisfacción de la población.

En la actualidad, resulta de gran importancia mejorar las relaciones existentes entre los ciudadanos y las Administraciones ya que éstas ofrecen un servicio y los ciudadanos representan una clientela a la que hay que satisfacer.

La imagen que deben ofrecer las AA.PP. debe resultar de gran accesibilidad, con buena comunicación, flexibilidad, con un comportamiento proactivo y con elevada capacidad de respuesta (Camarasa, 2004). A su vez, los productos/ servicios ofrecidos deben ser de calidad, con valor, fiables, con diseño innovador y con un perfil medioambiental (Camarasa, 2004).

5.2.- CONCEPTO DE CALIDAD.

La calidad se comprende como una serie de etapas consecutivas como muestra la figura siguiente.

FIGURA 9: Etapas de la calidad



Elaboración propia.

En la primera etapa, se debe comprobar que se cumplen las características especificadas de los productos/servicios.

En la segunda, los directivos, deben asegurar que el diseño y el desarrollo de los procesos siguen las prácticas establecidas. Estas prácticas se engloban en los diferentes modelos de calidad, los cuales se comentarán en adelante.

En la tercera etapa, se desarrolla un procedimiento administrativo en el cual intervienen diferentes secciones y departamentos de las organizaciones, integrando sus esfuerzos para conseguir una mejora en la calidad total con el objetivo de conseguir la satisfacción de la población y la excelencia.

Existen diferentes pilares de la calidad en los sistemas de gestión, los cuales se presentan a continuación (Diputación de Alicante, 2011). Estos pilares representan las herramientas que utilizan las organizaciones para llevar a cabo los modelos de calidad total (Domínguez, 2004):

- Satisfacción de los clientes

La satisfacción de los clientes se mide por el sentimiento de adecuación de las expectativas para los bienes y servicios de los clientes. Para que los clientes se sientan satisfechos con el bien o servicio proporcionado es necesario que éste iguale o sobrepase sus expectativas.

- Liderazgo de la dirección.

Desde la dirección de las organizaciones es necesario que se introduzcan los conceptos de calidad (ápice estratégico y línea intermedia).

- Mejora continua.

Es necesario que siempre se tenga la idea de mejorar para aumentar la calidad.

- Participación del personal.

Para que una organización funcione es necesario que se motive al personal y que se les haga partícipes de los objetivos de la organización (Domínguez, 2004).

- Orientación hacia el cliente.

La orientación hacia el cliente es necesaria para gestionar la calidad total, es decir, utilizar la opinión de los clientes para mejorar la calidad.

- Trabajo en equipo.

Es necesario que exista trabajo en equipo con el objetivo de que se genere una cadena de calidad.

- Gestión de datos.

Los datos son elementos muy importantes para determinar la calidad ya que con ellos se toman numerosas decisiones (Domínguez, 2004).

- Gestión de procesos.

Se debe mantener una gestión de los procesos con el objetivo de alcanzar una mejora continua y conseguir así una mayor calidad.

Introducir sistemas de gestión de calidad en las AA.PP. tiene numerosas ventajas como el aumento de la motivación, el aumento de la innovación y los incrementos en los estándares de calidad del servicio (AEVAL, 2016).

Existen vías a través de las cuales se puede motivar a las organizaciones a implementar sistemas de gestión de calidad, como pueden ser los reconocimientos y recompensar por los resultados. Estos premios o recompensas pueden crear una competencia entre las organizaciones públicas fomentando que aumenten la calidad organizacional.

6.- CALIDAD TOTAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La gestión de la calidad total precisa una transformación de la cultura de la calidad y de la organización (Domínguez, 2004).

Los sistemas de calidad precisan establecer indicadores que sirvan para evaluar las actividades y una serie de características que se numeran a continuación:

- ✓ Deben ser adecuados para su finalidad de análisis.
- ✓ Deben situarse en un período temporal concreto.
- ✓ Deben ser claros.
- ✓ Deben ser medibles.
- ✓ Deben ser fiables.
- ✓ Deben ser comparables con otros indicadores.

Los modelos de calidad total en las AA.PP. son de gran importancia por diferentes motivos.

Primeramente, las Administraciones tienen una repercusión elevada en la economía ya que éstas representan aproximadamente la mitad del Producto Interior Bruto (PIB) en los países europeos (Expansión, s.f).

Además, existe una escasez de recursos lo cual hace que los sistemas de calidad sean unos mecanismos organizativos necesarios para reducir los costes causados por una mala gestión y una mala calidad, y reducir de tal forma el gasto público (Domínguez, 2004).

A su vez, los modelos de calidad total también son necesarios para reafirmar los valores democráticos haciendo partícipe a la población a la hora de evaluar los programas públicos.

Es importante demostrar la eficiencia y eficacia de los programas de las AA.PP. y fortalecer la legitimidad de las mismas. Por último, es necesario tener en cuenta que la población con el paso de los años está más informada, tiene un mayor nivel cultural y demanda mayor información sobre las actuaciones de sus Administraciones, que se alimentan de sus impuestos.

Los objetivos de las Administraciones son maximizar los bienes y servicios públicos, garantizando la igualdad en su prestación (Domínguez, 2004).

La calidad total se basa en las siguientes proposiciones:

- Las actividades de la organización se deben enfocar a satisfacer las expectativas y necesidades de la población.
- Todas las organizaciones pueden mejorar. Para ello es necesario analizar la situación actual y determinar las actuaciones de mejora.
- Las actividades de la organización se pueden ordenar de forma vertical u horizontal.
- Los trabajadores son la herramienta a través de la cual se puede conseguir la mejora organizativa.
- Debe existir una relación de colaboración entre proveedores y clientes.

En España existen tres niveles de Administraciones Públicas: Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entes locales, las cuales deben interiorizar el concepto de la calidad total.

La mejora de calidad continua se hace operativa en el ciclo PDCA, es decir, en planificar, desarrollar, comprobar y actuar (AEVAL, 2016).

En principio, se debe planificar analizando el problema, recopilando datos e identificando la raíz del problema. Seguidamente, debe desarrollar e implementar la solución y determinar cómo se va a medir para comprobar su eficacia. Una vez implementado, se debe comprobar la eficacia y revisar el antes y el después para determinar los resultados. Por último, se debe documentar todos los resultados y analizar las medidas que se deberán llevar a cabo en el futuro (AEVAL, 2016).

6.1.- MODELOS DE CALIDAD TOTAL DE LAS AA.PP.

Los principales modelos de calidad aplicados y utilizados en las Administraciones Públicas son los presentados a continuación, resaltando sus principales características y criterios.

6.1.1.- MODELO ISO 9000.

La familia del modelo ISO (Organización Internacional de Normalización) 9000 (9000, 9001, 9004) tienen como objetivo definir los requisitos a la hora de diseñar y valorar la calidad en la gestión y de tal forma asegurar que cualquier organización o actividad que produzca bienes y servicios proporcione los productos/servicios de la manera adecuada y cumpliendo los requisitos reglamentarios aplicables (Diputación de Alicante, 2011). Cabe destacar además que, el modelo ISO 9000 se fundamenta en el principio de prevención y es reconocido a nivel mundial (AEVAL, 2016).

El modelo ISO 9000 se basa en los siguientes elementos estructurales (AEVAL, 2016):

- Requisitos generales aplicables al servicio prestado.
- Responsabilidad de la dirección en términos de compromiso, orientación al cliente, política de calidad, planificación y comunicación.
- Gestión de los recursos.
- Realización del producto/servicio.
- Medición, análisis y mejora de los resultados observados.

6.1.2.- MODELO DE EXCELENCIA EMPRESARIAL EFQM.

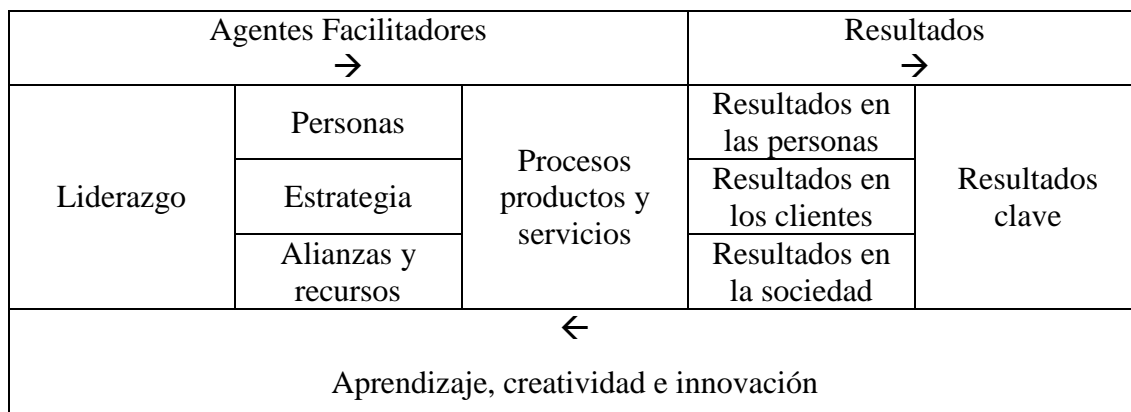
El modelo europeo EFQM (European Foundation of Quality Management) es una herramienta creada en la década de 1980 cuyo objetivo es ofrecer ayuda a las organizaciones para que éstas se conozcan mejor a través de un análisis de su

funcionamiento y puedan mejorar su gestión (Club Excelencia, 2018). El modelo EFQM consiste en un diagrama de causa y efecto, utilizado ampliamente en Europa y en el resto del mundo.

Los resultados del modelo de Excelencia Empresarial EFQM se divide en cinco criterios con el fin de medir su impacto (ISOTools, 2018):

- Todo lo que se consigue durante el proceso por la empresa.
- Lo conseguido por la organización en relación a los objetivos marcados.
- Lo conseguido por sus competidores.
- Lo conseguido por organizaciones referentes.
- Las relaciones causa-efecto entre agentes y sus resultados.

FIGURA 10: Estructura del modelo de Excelencia Empresarial (EFQM)



Club Excelencia, (2018)

Los pasos del proceso de implementación del modelo EFQM son los siguientes (AEVAL, 2016). Primeramente, se debe determinar cómo se debe organizar y planificar la autoevaluación y comunicar el proyecto de autoevaluación, constituyendo uno o múltiples equipos de autoevaluación. Una vez organizado el trabajo, se debe realizar la autoevaluación y posteriormente, redactar un informe con los resultados de dicho control, así como determinar un plan de mejora. Una vez definido, se debe implantar el plan de mejora y finalmente planificar la siguiente medición o control (AEVAL, 2016).

6.1.3.- MODELO DEL MARCO COMÚN DE EVALUACIÓN CAF

El modelo de CAF, también conocido como Common Assessment Framework, tiene como objetivo ser una herramienta válida para las Administraciones Públicas para que puedan mejorar sus técnicas de gestión de calidad, ofrecer resultados que se puedan

comparar entre países y sistemas, así como introducir herramientas de evaluación entre las organizaciones públicas.

Los criterios que evalúa el modelo del marco común de evaluación CAF son los siguientes (Palou, 2000):

En primer lugar la política y estrategia, ya que es una información necesaria para la gestión y para el diseño de una estrategia, así como su planificación asociada. Éstas deben ser comunicadas e implementadas en la organización y revisadas de forma continua para innovar y mejorarlas (AEVAL, 2016).

Como segundo criterio se encuentra la gestión de los recursos humanos. La gestión del personal público es indispensable para optimizar el potencial de todo su equipo humano, entendiendo éste como todos los trabajadores de la organización pública como todas las personas que presten servicios directa o indirectamente a los clientes (Palou, 2000).

En tercer lugar se destacan los resultados en el personal. En este término se analiza la satisfacción del personal de la organización, estando estrechamente ligado al anterior criterio de RR.HH.

El siguiente criterio son las alianzas externas y recursos internos de las organizaciones públicas (Palou, 2000).

Seguidamente, se encuentra el criterio de gestión de los procesos y del cambio. Dentro de este criterio se comprenden el diseño, la gestión y la mejora de los procesos de la organización, de todas las actividades y flujos de trabajo que transforman inputs en outputs (Palou, 2000).

El siguiente criterio es el de los resultados orientados a los clientes/ciudadanos, analizando los resultados que la organización pública está alcanzando en lo que respecta a la satisfacción de los mismos (Palou, 2000).

Otro criterio que tiene en cuenta es el impacto en la sociedad, analizando los diferentes efectos y resultados que tienen sus servicios en la comunidad (Palou, 2000).

Por último, se observan los resultados clave del rendimiento. Estos resultados pueden dividirse en resultados externos donde se encuentran los resultados de la prestación del servicio y, los resultados internos, donde se encuentran los niveles de eficiencia intra-organizativos, de los procesos y de los resultados dentro de ella.

6.1.4.- OTROS MODELOS DE INTERÉS.

6.1.4.1.- MODELO JAPONÉS O DEMING.

En el modelo japonés o Deming se ideó un modelo para gestionar la calidad basado en 14 principios con el principal objetivo de aumentar la productividad de las organizaciones y la calidad (Domínguez, 2004).

El modelo Deming fue diseñado en 1951 con la finalidad de aplicar las teorías de Control de la Calidad Total (ISOTools, 2018) y su principal objetivo es evaluar las diferentes áreas organizativas para revisar si se obtienen los resultados esperados tras la aplicación del modelo.

Para realizar la valoración de los resultados del control de calidad en el modelo Deming se analizan los siguientes aspectos (ISOTools, 2018):

- Políticas y objetivos.
- Organización operativa, estructura.
- Educación y disseminación.
- Flujos de información.
- Calidad de los productos y procesos.
- Estandarización.
- Gestión y control.
- Garantía de calidad de funciones, sistemas y métodos empleados.
- Resultados.
- Planes para el futuro.

6.1.4.2.- MODELO AMERICANO O MALCOLM BALDRIGE.

Este modelo fue diseñado en Estados Unidos con el objetivo de reducir los cargos burocráticos cada vez más numerosos y menos eficientes, así como para fomentar una política de revisión de los procesos aumentando las pruebas de calidad y las acciones que reflejen las necesidades reales de los clientes (ISOTools, 2018).

Este modelo Malcolm Baldrige está diseñado atendiendo a criterios como: de liderazgo, plan estratégico, enfoque al cliente, enfoque al recurso humano, procesos administrativos, orientación a resultados o información y análisis.

6.2.- REPERCUSIONES GENERALES PARA LAS AA.PP.

La Gestión de la Calidad permite a las Administraciones Públicas cambiar y modernizarse, adecuándose a los cambios y a las exigencias de las nuevas sociedades (Aiteco, 2018). Estos cambios se están produciendo de manera progresiva y exponencial, mediante planes específicos de gestión del cambio organizacional. Estos cambios se están focalizando en tres pilares principales: modificar su estructura organizativa, cambios en los procedimientos internos de trabajo de las unidades administrativas y por último, como pilar clave en el que se centra este trabajo al ser la parte más subjetiva y compleja, el cambio de la cultura interna de las mismas (González, 2009).

Para el cambio cultural, la calidad abre un abanico de retos que exigen adaptarse a las exigencias de la sociedad en términos de transparencia y buen gobierno, sostenibilidad e innovación que conducen a la excelencia en la gestión (Cuéllar y Ruiz, 2013). Además, cabe destacar que este cambio cultural debe sustentarse “mediante la integración junto al uso de la autoridad y ciertos mecanismos de control, de intercambio, de negociación, deliberación y persuasión, así como nuevos modelos de gestión de personal” (González, 2009).

Para adoptar este nuevo modelo de gestión centrado en la calidad, las AA.PP. han utilizado una serie de instrumentos. Estos instrumentos son los Planes de Calidad apoyados en Cartas de Servicio y Premios a la Calidad (González, 2009).

7.- EFECTOS EN EL DESEMPEÑO DEL TRABAJO DEL FUNCIONARIO.

Los sistemas de gestión de calidad generan una ética profesional, es decir, de aspiración de hacer las cosas mejor, de manera que queda reflejado e interiorizado como aspecto cultural propio de la organización pública. Para ello, es necesario que el empleado público cuente con una serie de características que le permitan absorber esta cultura como son:

- Contar con evidencias que permitan contrastar y confirmar el trabajo bien hecho.
- Tener una actitud de inconformismo que genere ganas de progresar y hacer las cosas mejor.
- Una actitud proactiva y con ganas de aprender continuamente.

- Profesionalidad.
- Vocación de servicio público y de compromiso con el trabajo para ofrecer mejor los servicios.

Los trabajadores de las organizaciones públicas deben sensibilizarse a través de la difusión de la cultura de la calidad y de su adecuada formación en la misma, para lo cual es necesaria la implantación de mecanismo de autoevaluación y de mejora de los distintos departamentos funcionales.

Estos sistemas de gestión tienen efectos positivos en los trabajadores y, más concretamente, en su desempeño en el trabajo mediante vectores como pueden ser la competitividad, la motivación, la satisfacción, la percepción y el desempeño de las tareas (AEVAL, 2013).

Para poder analizar los efectos del desempeño de los trabajadores se pueden utilizar diferentes indicadores de rendimiento internos relacionados con las personas, por lo que deben contar con indicadores no solo cuantitativos sino también cualitativos. De esta manera se podrá conocer en mayor profundidad los resultados de comportamiento globales dentro de la organización, así como la eficiencia, el desarrollo de competencias, la motivación y el nivel de involucración del empleado. Algunos ejemplos de las variables que se pueden observar en este ámbito pueden ser datos internos relacionados con las bajas por enfermedad, el absentismo, índices de rotación de los trabajadores, número de quejas realizadas o el número de propuestas de mejora recibidas. A su vez, se puede atender a indicadores específicos sobre la productividad e indicadores de capacidades observadas en los trabajadores en el desarrollo de sus tareas.

CONCLUSIONES.

Una cultura de calidad es necesaria para las Administraciones, y para que ésta pueda desarrollarse es necesario un cambio en la cultura existente, sin olvidar el necesario apoyo que supone un liderazgo competente en este proceso. Asimismo, se trata de un proceso que exige su implementación de arriba abajo, desde el ápice estratégico hasta el nivel más bajo en el diseño estructural de la organización pública.

Como bien se ha visto a lo largo del trabajo, existen dos tipologías de calidad, interna y externa, que deben atenderse de igual manera sin olvidar ninguna de las dos ya

que es imposible generar calidad externa en la prestación de servicios a los ciudadanos si no se cuenta con una adecuada calidad en el seno de la organización.

Por último, se debe tener en cuenta la importancia de la cultura organizacional y su influencia directa en la actitud y aportación de los funcionarios, que es de crucial importancia en los resultados finales de la gestión de calidad.

8.- BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS.

8.1.- ANEXO FIGURAS Y TABLAS

Figura 1: Niveles de las organizaciones públicas.

Tabla 1: Condiciones del entorno.

Tabla 2: Factores distintivos.

Figura 2: Sistema organizativo y subsistemas.

Figura 3: Formación de la cultura.

Figura 4: Tipos de culturas.

Figura 5: Iceberg, niveles de cultura.

Figura 6: Relación cultura-calidad.

Figura 7: Etapas de la calidad.

Tabla 3: Estructura del modelo de Excelencia Empresarial EFQM.

8.2.- BIBLIOGRAFÍA

- ✓ Agencia de Evaluación y Calidad – AEVAL (2013) La calidad de los servicios públicos y las actitudes de los ciudadanos hacia las medidas modernizadoras de la Administración Pública. Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- ✓ Agencia de Evaluación y Calidad – AEVAL (2013) Mejora de las organizaciones públicas por medio de la autoevaluación. Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- ✓ Agencia de Evaluación y Calidad – AEVAL (2014) Guía para la Realización de Estudios de Análisis de la Demanda y de Evaluación de la Satisfacción de los Usuarios. Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- ✓ Agencia de Evaluación y Calidad – AEVAL (2016) Calidad de la Administración Pública – Una caja de herramientas para gestores. Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- ✓ Agencia de Evaluación y Calidad – AEVAL (2016) Estabilidad y mejoría en los servicios públicos. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

- ✓ Agencia de Evaluación y Calidad. 2018. Madrid: AEVAL. Disponible en: <http://www.aeval.es/> [Consulta: 03 diciembre 2018]
- ✓ Aiteco Consultores. 2018. Granada: Aiteco. Disponible en: <https://www.aiteco.com/administracion-publica/calidad-en-la-administracion/> [Consulta: 01 diciembre 2018]
- ✓ Aldrich, H. (1979) Organizations and Environments. Prentice Hall. Englewood Cliffs.
- ✓ Allison, G. T. (1983). Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? Mayfield, Mountain View.
- ✓ Asociación Española para la Calidad. 2018. Madrid: AEC. Disponible en: <http://www.aec.es/> [Consulta: 02 diciembre 2018]
- ✓ BOE (2013) Guía de interpretación del modelo EFQM de Excelencia para las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado y Ministerio de Economía y Hacienda.
- ✓ Bozeman, B. (1998). Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas. Colegio nacional de ciencias políticas y administración pública, A.C. Fondo de cultura económica, México
- ✓ Bretones, F. D. y Mañas, M. A. (2008). La organización creadora de clima y cultura. En M.A. Martín y F. D. Bretones. Psicología de los grupos y de las organizaciones. Pirámide. Madrid
- ✓ Buján Pérez, A. (2018). Recuperado de WEB: <https://www.encyclopediainanciera.com/organizaciondeempresas/cultura-organizacion/cultura-fuerte-debil.htm> [Consulta: 03 diciembre 2018]
- ✓ Camarasa Casterá, J.J. (2004) La Calidad en la Administración Pública. La Calidad en la Administración Pública, Educar en el 2000.
- ✓ Camarena Martínez, J. L. (2016). La organización como sistema: el modelo organizativo contemporáneo. Oikos Polis, Revista latinoamericana. Sonora.
- ✓ Cameron, K. y Quinn R. (1999) Diagnosing and Changing Organizational Culture. Addison-Wesley Series. Nueva York.
- ✓ Carrillo Castro, A. (1982). La Reforma Administrativa en México, su Difusión, Análisis y Defensa ante la Opinión Pública. Miguel Ángel Porrúa S.L. México.
- ✓ Chiavenato, I. (2011) Administración de Recursos Humanos. McGraw Hill. México.

- ✓ Cicuéndez Santamaría, R. (2009). Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de Administración General, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- ✓ Club Excelencia en Gestión. 2017. Madrid: CEG. Disponible en: <http://www.clubexcelencia.org/> [Consulta: 02 diciembre 2018]
- ✓ Cuellar, E. y Ruiz, J. (2013) La gestión de Calidad en las Administraciones Públicas Españolas. Balance y perspectivas. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época, num. 10.
- ✓ Delegación de Alicante (2011) La gestión de la Calidad. La Calidad en la Administración Pública. Departamento de Formación y Calidad.
- ✓ Díaz Acevedo, N., Ojeda Hidalgo, J. F. y Garza Carranza, M. T. (2010) Liderazgo y cultura organizacional en la Administración Pública en la Región Laja-Bajío. Revista Panorama Administrativo. Guanajuato.
- ✓ Díez, M. M. (1977). Manual de Derecho Administrativo. Plus Ultra. Buenos Aires.
- ✓ Domínguez Serrano, M. (2004). Calidad Total y Administración Pública. Auditoría Pública nº 32. Andalucía.
- ✓ Dube, S. y Danescu, D. (2011) Public Sector Definition. The Institute of Internal Auditors. Altamonte Springs.
- ✓ Expansión, datos macro (s.f.) recuperado de WEB: <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto>. [Consulta 02 enero 2019]
- ✓ Federación Española de Municipios y Provincias. 2018. Madrid: FEMP. Disponible en: <http://www.femp.es/> [Consulta: 01 diciembre 2018]
- ✓ Fernández Ríos (1999). Diccionario de Recursos Humanos. Díaz de Santos. Madrid.
- ✓ Galindo Camacho, M. (2000). Teoría de la Administración Pública. Ed. Porrúa. México.
- ✓ García Navarro, R. (2011). La cultura de las organizaciones públicas. La ética en el servicio público. La administración prestadora de servicios públicos. La calidad del servicio público. Iniciativas y experiencias en los países de la OCDE. Temario General de la ESTT-OEP 2011.
- ✓ Gelanzé Sevilla, F. (2014). La cultura organizacional en la administración pública. Una mirada teórica a la eficiencia en la gestión. Anuario V. 37. Carabobo.

- ✓ González Barroso, F. (2009) La Administración prestadora de servicios. La evaluación de la calidad de los servicios públicos. Normas ISO y modelos de autoevaluación EFQM. Junta de Comunidades de Castilla-la Mancha. Consejería de Administraciones Públicas.
- ✓ Guerras Marín, L. A. y Navas López, J. E. (2015). La Dirección Estratégica de la empresa. Teoría y aplicaciones. Thomson Reuters Civitas. Madrid.
- ✓ Harmon, M. M. y Mayer, R. T. (1999). Teoría de la Organización para las Administraciones Públicas. Fondo de Cultura Económica. México.
- ✓ ISOTools. 2018. Córdoba: ISOTools. Disponible en: <http://www.isotools.org/> [Consulta: 01 diciembre 2018].
- ✓ Kast, F. E., & Rosenzweig, J. E. (1986). Administración en las organizaciones: Enfoque de sistemas y contingencias. McGraw Hill 4ª Ed. México.
- ✓ Katz, D. y Kahn, R. L. (1966). The social psychology of organizations. John Willey. New York.
- ✓ Kotter, J. P. (1996) Leading change: Why transformation efforts fail. Harvard Business Review, Boston.
- ✓ López Gumucio, R. (2005). La calidad total en la empresa moderna. Perspectivas. Redalyc. Cochabamba.
- ✓ March J. y Olsen J. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. American Political Science Review, 78.
- ✓ Marume, S. B. M. (2016), Meaning of Public Administration, Journal of Research in Humanities and Social Science. Zimbabwe.
- ✓ Münch Galindo, L. y García Martínez, J. (1995). Fundamentos de Administración. 5ª Ed. Editorial Trillas. México.
- ✓ Palou, J. (2000) CAF. El Marco Común de Evaluación (Common Assessment Framework). Fundación Carles Pi i Sunyer – de estudios autonómicos y locales.
- ✓ Pérez Ibarra, A. de J. (2011). La calidad total en la empresa moderna. Perspectivas. Universidad LaSalle. Bogotá.
- ✓ Pettigrew, A. M. (1990). Organizational climate and culture: Two constructs in search or a role. Jossey Bass. San Francisco.
- ✓ PriceWaterhouseCoopers (2012). ¿En qué hay que transformar la Administración Pública española? Cómo afrontar el reto del cambio del sector público.
- ✓ Rainey, H. G. (2009). Understanding and Managing Public Organizations. Jossey Bass. San Francisco.

- ✓ Rainey, H. G. y Perry, J. L. (1988). The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy. Academy of Management Review.
- ✓ Ramos Moreno, D. C. (2012). El Clima Organizativo, definición, teoría, dimensiones y modelos de abordaje. Monografías UNAD. Fusagasugá.
- ✓ Real Academia Española (s.f.), recuperado de WEB: <http://www.rae.es/> [Consulta: 03 diciembre 2018]
- ✓ Rodríguez Fernández, A. (1993). La cultura en las organizaciones públicas y privadas. Psicothema V. 5. Granada.
- ✓ Rodríguez Fernández, A. (1995). Los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas. Tecnos. Colección de Ciencias Sociales. Madrid.
- ✓ Rodríguez Garay, R. (2008). La cultura organizacional. Un potencial activo estratégico desde la perspectiva de la administración. Invenio. Rosario.
- ✓ Santana, P. J. y Araujo Cabrera, Y. (2007). Clima y cultura organizacional: ¿dos constructos para explicar un mismo fenómeno?. Dialnet.
- ✓ Schein, E. H. (1988). Innovative cultures and organizations. Massachusetts Institute of Technology. Massachusetts.
- ✓ Schraeder, M., Tears, R. S. y Jordan, M. H. (2005). Organizational culture in public sector organizations. Promoting change through training and leading by example. Leadership & Organization Development Journal. Emerald Group Publishing Limited. Alabama.
- ✓ Sokro, E. (2012). Analysis of the Relationship That Exists Between Organisational Culture. Motivation and Performance. Problems of Management in the 21st Century. Volume 3.
- ✓ Trice, H. M. y Beyer, J. M. (1993). The cultures of work organizations. NJ Prentice Hall. Englewood Cliffs.