

# e estudios/Working Papers

(WP-2014-34)

## Título

**Management avanzado (pero fácil y breve)  
para directivos públicos**

## Autor(es):

Ramió Matas, Carles

## Cargo/Adscripción:

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración.  
Universitat Pompeu Fabra



Recibido: 02/07/2014  
Aceptado: 14/07/2014  
Publicado: 21/07/2014



**Creative Commons License 3.0 (España) Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.**

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadore (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



## Management avanzado (pero fácil y breve) para directivos públicos

Ramió Matas, Carles

### Resumen/Abstract:

Este trabajo tiene por objetivo identificar y desarrollar, de una forma sencilla y estructurada, las dimensiones o subsistemas que todo directivo público debe tomar en cuenta cuando se habla de management avanzado. Se identifican como elementos básicos y clásicos que agrupan las organizaciones los siguientes: a) objetivos; b) estructura administrativa; c) recursos humanos; d) recursos económicos, materiales y tecnológicos; e) el proceso administrativo; f) poder y conflicto; y g) cultura organizativa. El documento da cuenta de las características de cada dimensión, de las complejidades e interconexiones entre las mismas, así como de las paradojas existentes en su atención, ofreciendo algunos consejos para un adecuado trabajo directivo. A tal fin se ofrecen varios check list que permiten al lector interesado identificar las variables más relevantes, hacer un diagnóstico de las necesidades de la organización pública, que puede ser útil para la evaluación institucional, para la identificación de vacíos, problemas o cuestiones pendientes o sujetas de mejora, así como para el monitoreo o seguimiento de la función del directivo público.

### Palabras clave/Keywords:

Gestión Pública, Directivos Públicos, Organización administrativa

### Extracto curricular/Author Information:

Carles Ramió Matas es catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra, institución en la que ha sido vicerrector y también decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Gestión Pública. Ha ocupado el cargo de director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña (organismo dependiente del gobierno catalán que tiene como objetivos la formación e investigación en Administración pública, 2007-20011). Investigador del CIDOB donde ha sido director del programa de América Latina (2006-2009). Ha publicado más de 15 libros y más de un centenar de artículos sobre temas de gestión pública sobre España y América Latina.

Twitter: @CarlesRamio

## Management avanzado (pero fácil y breve) para directivos públicos

Ramió Matas, Carles

### Introducción: Los elementos organizativos vistos de forma integrada y sistémica

Una Administración pública es una institución que su función primordial es aportar seguridad institucional y jurídica a la sociedad que es el elemento crucial para incentivar y lograr el desarrollo económico y, con ello, el desarrollo humano. Hay una correlación clara entre fortaleza institucional de un país, de una región o de un municipio con el desarrollo económico y la calidad de vida e índice de felicidad de sus ciudadanos. Pero una Administración pública también se puede analizar como una organización que presta servicios a los ciudadanos y que gestiona políticas públicas bajo los principios de economía, eficacia y eficiencia. Esta visión organizativa y orientada a la gestión de los resultados es el enfoque de este trabajo. Un presidente, sus ministros o un alcalde y sus regidores, si se adopta un enfoque organizativo, representan la cúpula estratégica, el equipo directivo de una organización pública (Estado, municipio, etc.) que presta servicios administrativos (licencias, permisos, regulaciones, sanciones, etc.) y que también presta servicios públicos de todo tipo (servicios de infraestructuras básicas, servicios sociales, educativos, culturales, etc.). Para poder prestar estos servicios con los criterios de eficacia y eficiencia hay que adoptar una perspectiva organizativa, es decir analizar la Administración pública (o un determinado ámbito de gestión de la misma) como una organización. Los elementos básicos y clásicos que agrupa una organización son los siguientes:

- Objetivos.
- Estructura administrativa.
- Recursos Humanos.
- Recursos económicos, recursos materiales y tecnológicos.
- Proceso administrativo.
- Poder y conflicto.
- Cultura organizativa.

Estos son las dimensiones o subsistemas que posee una Administración pública como organización y que suelen contemplarse de una manera sistémica en el sentido que cada uno de estos elementos se puede analizar por separado pero también estudiar los impactos e interferencias que se producen entre ellos. Por ejemplo: los objetivos condicionan el resto de los elementos, la estructura administrativa influye en los recursos humanos y éstos en la estructura administrativa. Una visión de sistema implica que “el todo es más que la simple suma de las partes”, es decir: se producen sinergias entre las diferentes dimensiones organizativas.

Antes de entrar en una presentación sintética de las diferentes dimensiones considero que es necesario advertir tres cuestiones previas que son muy relevantes:

1. *Enfoque integrado de los subsistemas organizativos*: Hay que adoptar un enfoque de análisis integral de estas siete dimensiones y no centrarse de entrada en el estudio o atención de una única dimensión. Pongamos un ejemplo: el alcalde de un municipio detecta que en su organización hay un problema grave con la estructura administrativa (el organigrama) y que no funciona. Entonces encarga a una consultora organizativa que haga un estudio para detectar cuales son los problemas de la estructura administrativa. La consultora hace un riguroso diagnóstico sobre la estructura administrativa detectando las principales disfunciones de la misma para luego hacer una propuesta de mejora en la que sugiere un modelo de estructura administrativa orientado a preservar los elementos positivos de la misma y a superar los problemas detectados. La pregunta que nos debemos hacer es: ¿hemos trabajado de una manera correcta? La respuesta es que aparentemente sí ya que hemos detectado los principales problemas y la propuesta está orientada a superarlos. Pero la respuesta correcta es que seguramente hemos trabajado muy mal ya que hemos cometido el más grave y típico error en materia de organización: hemos confundido los síntomas con la enfermedad. El enfoque organizativo se asemeja al trabajo de un médico que atiende a un paciente (una organización) y el principal error que puede cometer un galeno es confundir los síntomas con la enfermedad ya que propondrá remedios que luchan contra los síntomas pero que no logran resolver la enfermedad que padece el paciente. Que tengamos la percepción, como alcaldes o como consultores, que la estructura administrativa padece disfunciones no significa de forma automática que el problema, el origen del problema esté en la propia estructura. Es, por tanto, crítico que se inicie el análisis buscando la causa de la enfermedad de la organización y no confundir los síntomas con la enfermedad. Para lograr este objetivo no queda más remedio que iniciar un análisis integrado de los siete subsistemas, es decir de estudiarlos todos a la vez para poder estar seguros que detectamos el origen del mal funcionamiento de la municipalidad como organización. Esta visión integrada tiene su dificultad ya que implica atender a siete variables a la vez y poseer unos conocimientos transversales y no tan especializados. En este sentido, esta visión integral no es del gusto de la mayoría de los empleados públicos o de los consultores ya que éstos suelen tener conocimientos muy especializados: un empleado público o un consultor, por ejemplo, sabe mucho de recursos humanos pero carece de las nociones más básicas del resto de los elementos. Pues bien, el primer enfoque no puede ser especializado sino multidisciplinar. Al atender, siguiendo con el ejemplo anterior, a la vez todas las variables se puede detectar que, aunque aparentemente el problema es la estructura administrativa, el problema de fondo reside en una mala gestión de los recursos humanos y que ello impacta de forma negativa en la estructura administrativa ya que le genera desequilibrios. Vaya que se descubre que la estructura administrativa es la que presenta los síntomas pero que el origen del problema está en los recursos humanos. En este caso lo que hay que analizar y tratar en forma de propuesta ya no es la estructura administrativa sino como impacta la gestión de recursos humanos en la misma. Entonces, una vez detectado el problema real, sí que tiene plenamente sentido hacer un diagnóstico y unas propuestas más concretas y especializadas en la dimensión o interacción entre las dimensiones que son problemáticas. Precisamente se ha puesto como ejemplo la estructura administrativa ya que, en muchas ocasiones, es donde se detecta que la municipalidad no funciona de forma correcta pero casi nunca es el origen de los problemas ya que las enfermedades suelen estar en las otras dimensiones.

2. *Los dos subsistemas más importantes que deben ser objeto de una especial atención:*  
Es obvio que las siete dimensiones organizativas que se han destacado son importantes. Pero en la vida de las organizaciones públicas estas siete variables no son todas igual de importantes y, más en concreto, podemos decir que hay dos que son más relevantes y críticas que el resto. Es decir hay dos dimensiones que tienen la capacidad de condicionar en positivo y en negativo el rendimiento general de la institución o ámbito de gestión como organización. Para ser justos podríamos decir, que las siete variables son importantes pero que hay dos que son importantes “plus”; es decir: que hay que prestar siempre a estas dos una especial atención ya que suelen agrupar, en la mayoría de los casos, los problemas y las soluciones más comunes de las organizaciones públicas. ¿Cuáles son estas dos dimensiones más relevantes que el resto? La respuesta es: los objetivos y los recursos humanos. En este sentido podemos encontrar centenares de definiciones del concepto organización pero la más simple de todas es: un agregado de personas que trabajan para conseguir unos determinados objetivos comunes. Es decir, para definir una organización podemos prescindir de muchas variables (estructura, procesos, tecnología, etc.) pero no podemos soslayar ni a los objetivos ni a los recursos humanos. Estos dos elementos tienen que ocupar una posición especial y relevante cuando se hace un análisis organizativo ya que de ellos dos depende en unos porcentajes muy elevados el buen o mal funcionamiento de una organización. Vamos a justificar esta idea con dos ejemplos, en positivo y en negativo: un primer ejemplo, es pensar en una organización pública que posee una estructura administrativa con un mal diseño o una textura disparatada (esto suele ser muy usual), que tiene unos procedimientos administrativos que son caóticos, que no son fluidos ni lineales sino que hacen todo tipo de meandros ya que se han ido asentando, más por una lógica de estratificación geológica que por una estrategia racional (la mayoría de organizaciones públicas padecen este problema), y que, además, no posee suficientes recursos económicos (es decir los recursos económicos son más escasos de lo que suelen serlo por definición), etc. En definitiva, una organización pública que posee unos elementos organizativos desastrosos y que todo indica que va a presentar un deficiente rendimiento institucional pero que resulta que, en realidad, y de manera sorprendente, es una organización que funciona relativamente bien. Y funciona relativamente bien porque ha resuelto bien los problemas tanto a nivel de objetivos como de gestión de recursos humanos. Es decir: una organización si tiene bien diseñados sus objetivos y sus recursos humanos su rendimiento puede ser positivo a pesar que el resto de las dimensiones padezcan problemas importantes. Un segundo ejemplo, a la inversa, es imaginar una institución que como organización posee una estructura administrativa impecable en su diseño, que tiene unos procesos administrativos fluidos, lineales e incluso digitalizados, gracias a una buena implantación de las tecnologías de la información, y que, además, no posee problemas económicos ya que su economía está saneada (en algunas instituciones públicas los recursos económicos no son escasos sino que son ricos ya que poseen elevados ingresos fiscales). Bien, todas estas variables positivas parecen que nos abocan a un buen funcionamiento y rendimiento organizativo de esta institución pero, en cambio, se trata de una organización que funciona de manera muy deficiente. Y el motivo de este negativo rendimiento es que esta institución no ha resuelto con atino elementos vinculados a una buena definición de objetivos y/o a una buena gestión de recursos humanos. Si una de estas dos variables o las dos no se resuelven bien, aunque el resto de dimensiones estén bien diseñadas, el rendimiento global de la institución como organización es negativo.

3. *La primera dimensión de análisis debe ser los objetivos de la organización:* Es importante atender que las dimensiones de una organización responden a la pregunta ¿cómo? Una visión organizativa implica adoptar una visión encaminada a responder el ¿cómo?: ¿cómo gestionamos? ¿cómo podemos mejorar esta gestión? Responder a la pregunta ¿cómo? es el principal objetivo de un enfoque organizativo. Es obvio que resolver esta pregunta es crucial de cara al buen rendimiento de una organización pública. Pero también es cierto que aunque esta pregunta sea muy importante hay una pregunta previa que todavía es más relevante y que hay que resolver previamente. Se trata de atender y responder de forma adecuada a la pregunta ¿qué?: ¿qué debemos hacer?, ¿por qué debemos hacerlo? y ¿quién es el que tiene que hacerlo? Carece de sentido resolver con solvencia la pregunta ¿cómo? si antes no se ha resuelto de forma clara la pregunta ¿qué? Hay que fijarse que todas las dimensiones organizativas están vinculadas a la pregunta ¿cómo? salvo una que atiende a la pregunta ¿qué? Esta dimensión es la de los objetivos. Con todo esto lo que se quiere decir es que cualquier análisis con un enfoque organizativo tiene que atender en primer lugar, de manera totalmente obligatoria a responder a la pregunta ¿qué? Es decir lo primero que hay que lograr es poseer unos objetivos claros ya que sino el resto del análisis organizativo carece totalmente de sentido. Hacer un estudio de carácter organizativo sin que la institución tenga claramente definidos sus objetivos implica literalmente construir castillos en el aire.

Una vez vistas estas tres consideraciones de carácter previo es el momento de presentar, definir, explicar y ver el papel que juegan en el logro de los resultados cada una de las siete dimensiones organizativas que han sido destacadas. Se van a relatar de forma breve y con una visión eminentemente práctica e instrumental y, al final de cada apartado, se van a ubicar unos ejemplos de indicadores que irán configurando un *check list* organizativo, a modo de cuadro de mando con una vocación estrictamente organizativa o de gestión interna.

## 1. La dimensión de los objetivos

La buena definición del subsistema de los objetivos supone poseer unos objetivos claros, que tengan un número razonable, que sean realistas y que no tengan contradicciones entre los mismos. En este sentido hay que evitar objetivos excesivamente genéricos y confusos, que sean muy numerosos y fragmentados, que sean demasiado ambiciosos y, por lo tanto, inalcanzables y, finalmente, hay que evitar las contradicciones entre los mismos. En la definición de los objetivos se pueden diferenciar dos niveles y dos tipos de documentos: a) Un nivel más conceptual en el que se defina la identidad del organismo y lo que desea hacer esta organización a nivel estratégico; b) Un nivel más concreto en el que se definan de forma precisa y operativa los objetivos.

a) *Nivel conceptual y estratégico:* Se trata de hacer un relato sobre lo que se aspira a hacer, en la organización o ámbito de gestión, en el futuro y para ello suele ser muy útil un plan estratégico. El plan estratégico implica definir la visión, la misión, los valores y los objetivos estratégicos que son los ingredientes que facilitan una exposición robusta y motivada sobre la identidad de la institución y sus áreas estratégicas de acción de cara al futuro. También ayuda a posicionarse, la parte previa de un plan estratégico que suele ser el apartado del diagnóstico en el que se apuntan los puntos fuertes y débiles de la institución y las oportunidades y amenazas del momento organizativo en relación a su situación interna y a los cambios en las demandas que formula el entorno. En este sentido la planificación estratégica es la base conceptual de unos objetivos que posteriormente deberán ser más sólidos y precisos. A los cargos políticos les suelen gustar los planes estratégicos y a los

empleados públicos profesionales no tanto. Se suelen criticar los documentos generados a partir de una planificación estratégica en el sentido que suelen ser excesivamente genéricos y que concretan poco. “Sí, todo precioso y muy bien escrito, ¿pero que tengo que hacer exactamente?” suele preguntarse un empleado público. Aquí, en cambio, sostenemos la opinión que es importante en la dimensión de los objetivos poseer un documento de planificación estratégica. Esta actividad se asemeja a la construcción de los cimientos de un edificio: implican un elevado coste de tiempo y de recursos económicos y no se percibe, aparentemente, obra realizada ya que no se trabaja todavía en el edificio que surge a partir del suelo. Pero una organización con unos buenos cimientos es mucho más sólida y consistente de la que no los posee. Es muy importante, a mi entender, poseer un relato conceptual robusto sobre lo que se quiere hacer y por qué se quiere hacer. Este discurso (en la práctica no es más que un discurso) aporta una gran solvencia interna y relacional a la organización o ámbito de gestión que estemos dirigiendo. Hay distintos tipos de planificación estratégica en función de los objetivos buscados y de la metodología empleada. Aunque no hay unanimidad en la literatura en la utilización de los términos se pueden distinguir tres tipos de planificación estratégica:

- 1- *Plan estratégico*: es la planificación estratégica que lleva incorporada la participación y que en su elaboración participan tanto los grupos internos de la organización u organismo (políticos y empleados públicos) y grupos externos interesados en la materia (grupos de interés y ciudadanos). Es una planificación estratégica que busca y consigue un plus de legitimidad democrática. Este es su punto fuerte. Los inconvenientes de esta metodología es que su elaboración se demora mucho en el tiempo (para una organización de tamaño considerable se puede tardar unos dos años), es muy costosa a nivel económico y el resultado suele ser excesivamente genérico y ambiguo. Como es el resultado de la participación, de la negociación y de la transacción entre diversos colectivos y personas los consensos suelen ser sobre mínimos y no sobre máximos.
- 2- *Plan director*: es otra metodología de planificación estratégica pero que no implica participación ni legitimidad democrática. Un político, un alcalde por ejemplo, se puede preguntar (y con toda la razón): “¿por qué necesito consensuar nada ni poseer más legitimidad democrática de la que ya gozo al ganar las elecciones con un programa político y de gestión?” En efecto un alcalde atesora, de entrada, suficiente legitimidad democrática y puede planificar y tomar decisiones de forma unilateral en la mayor parte de las políticas públicas salvo en las más críticas y controvertidas que requieran un reforzamiento de la legitimidad. La metodología de un plan director también consiste en detectar las opiniones y reflexiones de diversos actores pero no como actores políticos sino como colectivos y personas que poseen un discurso conceptual propio sobre el tema objeto de reflexión. Por ejemplo si se entrevista a un sindicalista no se hace porque sea sindicalista (es decir un actor influyente políticamente) sino porque se ha detectado que posee un relato interesante sobre el tema y que es necesario e importante incorporarlo en el análisis. En un plan director se busca el concurso de los expertos pero la decisión se adopta de forma unilateral por el equipo de gobierno. Las ventajas de un plan director son: que es más rápido en tiempo (un municipio o un ámbito sectorial complejo suele demorarse menos de una año), menos costoso económicamente y el documento resultante es más explícito y concreto ya que es un documento de gobierno y no de consenso.

- 3- *Plan de actuaciones o de actividades*: aquí la planificación estratégica la elabora de forma unilateral el equipo de gobierno con sus colaboradores. Es un método menos completo en el sentido que maneja menos información experta pero es muy rápido y permite un elevado grado de concreción. Es tan rápido que se puede elaborar en unas pocas semanas o, incluso, en unos pocos días.

No hay una metodología mejor que otra sino que se trata de un ámbito contingente, como la mayoría de los ítems organizativos, y por lo tanto, se elige el mejor método en función de la complejidad del ámbito, de la presión política, del tiempo político disponible, del momento de la organización, etc. Por ejemplo, si uno ocupa un cargo político o técnico de alto riesgo y que, por ello, es objeto de mucha movilidad (hay cargos que suelen estar ocupados de media, como mucho, durante dos años) pues no tiene sentido, por motivos de falta de tiempo, hacer un plan estratégico y, quizás, tampoco un plan director y no lo queda más remedio que impulsar un plan de actuaciones.

b) *En un nivel más concreto en el que se definan de forma precisa y operativa los objetivos*: A nivel formal se podría decir que si una organización pública dispone de un cuadro de mando integrado de gestión cumple este requisito ya que cualquier cuadro de dirección se edifica sobre objetivos operativos. En todo caso si la planificación estratégica implica poseer un robusto relato conceptual sobre lo que se debe hacer, a nivel más concreto hace falta definir objetivos operativos con los que los profesionales puedan trabajar mediante indicadores de resultados, de calidad, de impactos, económicos y de eficiencia. Un objetivo operativo es aquel que identifica exactamente lo que se desea hacer pero que además se temporaliza y se cuantifica. Así, por ejemplo, reducir los accidentes de tráfico en Bogotá no es un objetivo operativo. En cambio reducir los accidentes de tráfico en Bogotá en un 10% durante este año con relación al año anterior sí que es un objetivo operativo. En definitiva, definir objetivos operativos implica también definir resultados y es la base de los sistemas de gestión por resultados.

Veamos a modo de *check list* organizativo las preguntas y variables más importantes que hay que contemplar en relación al subsistema de los objetivos de cara a lograr una buena gestión por resultados:

1.1. ¿Tiene la organización definida una estrategia?	<i>Una organización pública debe tener definida claramente una estrategia que suele ir vinculado a poseer algún documento vinculado a la planificación estratégica.</i>
1.2. ¿Están definidos los objetivos de la organización? ¿Con qué rigor están definidos los objetivos?	<i>Una organización pública debe tener definidos claramente unos objetivos con rigor. Máximo rigor = definir qué, cuánto, cuándo, quién y el coste.</i>
1.3. ¿Son coherentes las estrategias y los objetivos con el entorno?	<i>Las estrategias y los objetivos deben responder a las necesidades del entorno.</i>
1.4. ¿Cuál es el grado de difusión interno y externo de las estrategias y de los objetivos?	<i>Es muy importante difundir las estrategias y los objetivos a todos los miembros de la organización para que puedan desarrollar mejor su trabajo y para que su identificación con los mismos sea lo más intensa posible.</i>
1.5. ¿Se revisan las estrategias y los objetivos de la organización ante cambios en el entorno y en las necesidades de los ciudadanos?	<i>Como las estrategias y los objetivos deben responder a las necesidades del entorno, una transformación en éste debe ir acompañada de una reorientación de las estrategias y de los objetivos de la organización.</i>
1.6. ¿Existe un seguimiento del cumplimiento de las estrategias y de los objetivos?	<i>Hay que diseñar un cuadro de mando que controle el cumplimiento de las estrategias y de los objetivos.</i>



## 2. La dimensión de la estructura administrativa

La estructura administrativa es el esquema formal (organigrama) que representa las relaciones, las comunicaciones, los procesos de decisión y los procedimientos que articula a un conjunto de personas, unidades, factores materiales y funciones que están orientados a la consecución de unos determinados objetivos.

Todas las organizaciones, de las más simples a las más complejas, disponen de una estructura que equivale a un conjunto de mecanismos destinados a fragmentar el trabajo en diferentes tareas sin perder una visión integrada. Es decir, la esencia de una estructura radica en la *divisionalización* de las actividades (división del trabajo) como un sistema que, con la especialización, consigue una mejor optimización de los recursos. Pero esta fragmentación debe ser corregida mediante una fuerza de sentido contrario: la coordinación o el control que busca la integración de las diferentes tareas orientándolas hacia la consecución de los objetivos comunes de la organización. En síntesis, la estructura es el conjunto de todas las formas en que se puede dividir el trabajo para conseguir posteriormente su coordinación. Los componentes fundamentales de una estructura administrativa son:

1. La jerarquía (dimensión vertical) y la *divisionalización* (dimensión horizontal).
2. Los sistemas de coordinación y de control.
3. Los puestos de trabajo.
4. Las unidades.
5. La diferenciación entre las unidades que prestan servicios sectoriales frente las unidades que prestan servicios comunes.

La estructura administrativa viene a aportar la función de la definición del campo de juego formal de la organización. En todo caso comentar que la estructura administrativa casi nunca es el origen de los problemas organizativos ni la solución a los mismos. De todos modos es importante a nivel metodológico ya que es en donde se manifiestan buena parte de los problemas (los síntomas) y cualquier receta orientada a la solución de los mismos y a la mejora suele escenificarse en una nueva estructura administrativa. A modo de resumen realizamos estas reflexiones y propuestas que consideramos básicas para lograr diseñar una estructura administrativa equilibrada y sin excesivas disfunciones:

1. Es fundamental el diseño de la primera línea de departamentalización en el sentido que esta va a condicionar en un 90% el rendimiento institucional de la misma. Si se elige en esta primera línea, por ejemplo, un modelo de departamentalización funcional toda la organización va a seguir una lógica funcional con sus defectos y con sus virtudes. Hay cinco tipos básicos de departamentalización:
  - a. Departamentalización por funciones: se trata de un modelo que se organiza en relación a las funciones necesarias para lograr los objetivos finales de la organización. Por ejemplo en una empresa de producción industrial: unidad de compras, unidad de producción, unidad de ventas y unidad de administración. Es un criterio que prioriza la eficiencia. Este criterio se va a utilizar en un nivel u otro de la organización, ya que atiende a la especialización en el trabajo, pero se trata de determinar si es satisfactorio o no ubicarlo en el primer nivel de departamentalización.
  - b. Departamentalización por servicios: cuando una organización presta varios servicios en paralelo y desea respetar sus especificidades suele optar por este modelo. Por ejemplo un ámbito de servicios personales de un

- ayuntamiento: unidad de servicios culturales, unidad de servicios educativos, unidad de servicios sociales, etc. Es un criterio que prioriza la eficacia pero, en cambio, no prioriza la eficiencia y suele ser más costoso.
- c. Departamentalización por colectivos de ciudadanos: se utiliza este sistema cuando el objeto de las políticas o de los servicios tiene como destinatarios a colectivos de ciudadanos especiales que requieren una atención diferencial e integrada. Por ejemplo: unidad de género (mujer), unidad de inmigrantes, unidad de atención a la juventud, unidad de atención a las personas mayores, etc.
  - d. Departamentalización por territorios: cuando la organización tiene que atender a un territorio de grandes dimensiones y/o con grandes diferencias entre territorios tiene sentido optar por este modelo.
  - e. Departamentalización matricial o híbrida: es la que combina varios de los anteriores criterios a la vez. Usualmente combina dos criterios: por ejemplo por servicios y por funciones, o cualquier criterio con el territorial en el caso de administraciones que atienden a grandes territorios y que se organizan por distritos o delegaciones territoriales

Elegir un criterio u otro de departamentalización depende de las contingencias y de los momentos de cada organización que tienen mucho más fuerza que las tendencias intrínsecas de cada modelo. Por ejemplo, si dudamos entre una departamentalización por funciones (que promueve la eficiencia) o una departamentalización por servicios (que prioriza la eficacia), se trataría de un dilema sin sentido ya que “¿para que es útil la eficiencia si no logramos asegurar plenamente la eficacia?” se puede preguntar el lector. Es obvio que ante este dilema siempre habría que elegir la departamentalización por servicios. Pero las contingencias organizativas abren ventanas a diferentes opciones, más matizadas y más sutiles. Pongamos dos ejemplos: por una parte, si resulta que la organización que estamos analizando lleva tiempo prestando distintos tipos de servicios y departamentalizada bajo este criterio quiere decir que ya conoce las especificidades de la gestión de cada servicio (por ejemplo las diferencias entre la gestión de deportes y la gestión de cultura), que posee una cultura administrativa de pleno respeto y consideración a estas diferencias. Se podría decir que la eficacia ya está asegurada por una cultura y unas rutinas de gestión y que, quizás, es el momento para optar por un modelo funcional para buscar una mayor eficiencia. Otro ejemplo, sería que estamos atendiendo, entre nuestra cartera de servicios, a un tipo de servicio público totalmente nuevo y desconocido a nivel de gestión. En este caso la mejor opción es un sistema de departamentalización por servicios para asegurar la eficacia y el respeto a las especificidades de este nuevo servicio y, por tanto, descartar el modelo funcional. Una tercera opción más imaginativa y compleja es optar por un modelo matricial en el que se incorporan ambos criterios: el funcional y el de servicios. La ventaja de una organización matricial es que se atienden a dos tendencias organizativas en paralelo y esto hace que estos modelos sean muy atractivos y utilizados. Ahora bien, hay que tener en cuenta que es un modelo que tiene sus costes y dificultades. Destacan tres problemas: a) son modelos organizativos con un elevado estrés en sus unidades ya que se rompe con el axioma de la unidad de mando y, en cambio, hay una dualidad de mando. Se podría decir que tener un jefe es duro pero tener dos jefes, que además dan instrucciones distintas e incluso contradictorias, es mucho más duro y estresante. b) El modelo matricial genera espacios de déficit de control, en el sentido que la dualidad de mando tiene más dificultades para exigir responsabilidades claras y directas a las distintas unidades y personas que dependen de este complejo modelo. c) el tercer problema es

que es un modelo que también genera estrés en el máximo responsable de la organización del que dependen las dos dimensiones organizativas (los dos criterios de departamentalización) en el sentido que tiene que estar siempre atento a que el poder esté totalmente equilibrado entre ambas dimensiones. Hay que resaltar que la tendencia natural es que el poder se desequilibre a favor de un ámbito (funcional o de servicios siguiendo el ejemplo anterior) y en detrimento del otro. Si, al final el poder se desequilibra es un problema serio ya que no se consigue los estímulos duales y complementarios sino solo predomina uno de ellos (por funciones y por servicios) como si fuera una departamentalización sencilla pero, en cambio, asumiendo los costes derivados de la complejidad de un modelo matricial.

2. Hay que intentar crear el menor número de escalones jerárquicos ya que su proliferación genera problemas de comunicación y lentitud organizativa. Por ello hay que intentar diseñar estructuras planas que son mucho más rápidas y fluidas.
3. Hay que intentar crear el menor número de unidades en cada nivel. Un exceso de unidades en el mismo nivel implican la fragmentación de la organización y dinamitan el anhelo de la transversalidad y una visión integral de las políticas públicas.
4. Hay que vigilar a los servicios comunes (unidades de gestión económica, de personal, informática, tecnología y organización) para que no crezcan en exceso. Unos servicios comunes excesivos ahogan a los ámbitos sectoriales y generan una organización más preocupada por los procesos internos que por los resultados.
5. Hay que evitar la proliferación de unidades de asesoramiento (unidades *staff*) de carácter político que supongan duplicar la organización de línea de carácter profesional. En algunas administraciones públicas de América Latina, con función pública y jefaturas profesionalizadas, existe una presión política de carácter clientelar que hace que por la vía de las unidades políticas de asesoramiento se duplique toda la organización generándose una esquizofrenia organizativa.
6. La estructura administrativa es el principal elemento de una organización de carácter burocrático y por ello requiere, como se ha comentado en el capítulo 3, de un cuidado servicio de jardinería para evitar un exceso de burocratización. El modelo burocrático es muy vital y crece de forma muy rápida y con una tendencia natural al caos. La solución consiste en que, como se ha dicho, una parte de la organización y que un grupo de empleados públicos asuman su función de jardineros podando las plantas y cuidando el jardín: redimensionando constantemente las estructuras (unidades y puestos de trabajo) a la baja y vigilando que el crecimiento excesivo de los servicios comunes

Veamos a modo de *check list* organizativo las preguntas y variables más importantes que hay que contemplar en relación al subsistema de la estructura administrativa de cara a evitar un modelo excesivamente burocrático y lograr una buena gestión por resultados:

2.1. ¿Cuál es el peso jerárquico real? (número de niveles entre el máximo nivel estratégico y el nivel más operativo)	<i>Una estructura tiene una elevada longitud cuando hay más de tres niveles entre la unidad superior y los puestos de trabajo base.</i>
2.2. ¿Cuántos departamentos hay? ¿Cuántas Direcciones Generales (o áreas) hay? ¿Cuántos servicios o secciones hay?	<i>A más departamentos, direcciones generales, servicios y secciones, mayor es el nivel de fragmentación de la organización, y más grandes son las dificultades de coordinación y de implantar políticas integradas y de carácter transversal.</i>
2.3. ¿Cuántos puestos base hay para cada puesto de jefatura? (Ratio puestos base/jefaturas).	<i>Menos de 4 puestos base por jefatura supone que existe inflación orgánica.</i>
2.4. ¿Cuál es el peso de los servicios comunes respecto a la totalidad de la organización? (Peso servicios comunes = personal servicios comunes/personal total).	<i>Se puede considerar, en términos generales, que los servicios comunes están sobredimensionados si hay más del 30% del personal que está ubicado en estas unidades transversales.</i>
2.5. ¿Cuál es la dotación de las unidades? (Número de efectivos de personal que dependen directamente de cada unidad).	<i>Una dotación excesiva sería, aproximadamente, + 20 y deficitaria - 4.</i>
2.6. ¿Cuál es el peso del personal de coordinación?	<i>Cuanto más personal está dedicado a tareas de coordinación significa que la organización está excesivamente fragmentada.</i>
2.7. Qué parte de la estructura vacante está permanentemente vacante? (Estructura vacante = jefaturas no ocupadas).	<i>Cuando hay más de un 10% de la estructura que está permanentemente vacante implica que la estructura formal está alejada de la organización real.</i>

### 3. La dimensión de los recursos humanos

Los recursos humanos representan el subsistema o la dimensión más crítica, junto con los objetivos, de cara al buen desempeño y la buena gestión de los resultados de una organización. La gestión de recursos humanos es todo un mundo complejo, que aquí se va a explicar de forma sintética, y en la que se pueden distinguir dos funciones básicas: gestión de personal versus gestión de personas. La gestión de personal hace referencia a temas como la selección, el diseño de una carrera profesional, las relaciones laborales (negociación con los sindicatos, régimen sancionador, resolución de recursos de los empleados), la formación, la evaluación del desempeño, etc. En cambio, la gestión de las personas atiende a solo tres vectores: la organización del trabajo, la distribución de la información y la motivación de los empleados públicos.

Los elementos y recomendaciones más importantes en relación con la gestión de personal son:

1. Los procesos meritocráticos de selección de los empleados públicos: Una selección basada exclusivamente en el mérito es lo que nos permite asegurar la máxima fortaleza y calidad institucional.
2. La profesionalización de la gestión: la profesionalización del empleo público significa un conjunto de medidas para garantizar la continuidad de los empleados públicos y evitar ceses discrecionales por razones políticas y arbitrarias. Pero hay que proteger especialmente al colectivo de gestores públicos de los potenciales instintos clientelares derivados de una mal entendida lógica política. Y no solo hay que protegerlos por motivos de respeto profesional sino por respeto institucional, para no perder el conocimiento y la fuerza de la institución.

3. La profesionalización de la gestión de la información y, más en concreto, crear en nuestras administraciones un nuevo perfil profesional, un nuevo ámbito funcional: los gestores de información.
4. Una buena articulación entre la política, la gestión y la administración de personal: La distinción entre política, gestión y administración es importante en el momento de analizar el proceso de diseño e implementación de cualquier programa público pero adquiere todavía más trascendencia cuando se está tratando temas relacionados con los recursos humanos de las organizaciones públicas. La diferenciación entre política, gestión y administración de personal reside en que:
  - a) La *Política* de personal implica la definición del modelo y la estructura del personal de cara al futuro en base a un análisis del entorno (futuras necesidades de la Administración) y la definición de un modelo estratégico de administración en consonancia con las exigencias del entorno en el futuro. Es una tarea que forma parte de las actividades de los cargos políticos al más alto nivel (no solo corresponde al ministro o equivalente sino debería implicarse el propio Presidente)
  - b) La *Gestión* de personal trata de definir los mecanismos para la consecución de los objetivos políticos y la programación técnica de las políticas de personal, son funciones que han de ser realizadas fundamentalmente por los empleados públicos con una mayor cualificación profesional como los responsables administrativos de la unidad central de personal de cada Administración pública.
  - c) La *Administración* de personal consiste en implementar los programas de acción en materia de personal previamente definidos y suele ser una responsabilidad de los jefes administrativos inferiores y de los empleados de base de las unidades de personal de cada departamento de la Administración.

El principal problema con relación a la política, gestión y administración de personal de nuestras administraciones públicas reside en la casi inexistencia de la primera, es decir, al déficit en la definición de una substantiva política de personal en nuestras administraciones públicas. Definir una política de personal es una actividad muy difícil para los cargos políticos, debido a que:

- Es técnicamente complicado ya que implica conocer muy bien los puntos fuertes y débiles del modelo actual de organización, hacer un análisis de prospectiva para definir el modelo de organización que pueda dar respuesta a las necesidades y retos del futuro y, una vez diseñado las necesidades de la organización en el futuro, definir una estructura de personal acorde con el modelo.
- Es políticamente difícil ya que cualquier decisión trascendente en materia de personal puede generar fenómenos de resistencia individuales y colectivos (a través de los sindicatos) por parte de los empleados públicos. La definición y la primera fase de implementación de una política de personal genera a corto plazo conflictos y las ventajas sólo se perciben a medio y a largo plazo, momento en el que probablemente ocuparán los puestos políticos personalidades distintas a las que impulsaron, trabajaron y “sufrieron” el proceso de mejora.

La ausencia de política de personal implica, en la práctica, la inexistencia de una auténtica gestión de personal ya que, la gestión consiste en definir los instrumentos para conseguir los objetivos políticos y esto no se puede conseguir ante la ausencia de objetivos políticos. Si

existe, en cambio, la función de administración de personal en nuestras administraciones públicas; la gestión del “día a día” está asegurada: es evidente que los empleados públicos perciben su remuneración económica a finales de mes y están bajo control todos los aspectos operativos asociados con los recursos humanos (seguimiento del cumplimiento horario, tramitación de las bajas por enfermedad, actualización de la antigüedad de los empleados, etc.).

En definitiva, la función de los líderes políticos es fundamental en la definición de la política de personal de la Administración que significa definir los objetivos estratégicos que se quieren asumir durante el período del mandato en materia de personal y concretar los programas a desarrollar para conseguir estos objetivos. Realizar con precisión y atención esta actividad de carácter político significa necesariamente adoptar un rol proactivo que se consigue analizando atentamente las necesidades y los problemas, manifiestos o latentes, de la ciudadanía, sus preocupaciones y expectativas y observar el entorno para prever futuras problemáticas y profundizar en las existentes. En este sentido, los más altos líderes políticos de una Administración representan la atalaya de una nave (organización de la Administración) que debe permanecer atenta a todo lo que sucede en su entorno, mirando siempre a la línea del horizonte (visión). Todas las informaciones externas se deben analizar y, como resultado de ello, se han de tomar decisiones (política) que se comunican a la tripulación cualificada de la Administración (cargos de mando superiores) para que ésta pueda decidir sobre el conjunto de posibles opciones técnicas con el objetivo de asegurar la máxima eficacia y eficiencia (gestión) de cara a la ejecución de las instrucciones políticas recibidas. Una vez definida la opción técnica, ésta se ha de comunicar a la sala de máquinas de la organización administrativa de cara a su implementación (administración). Cada nivel ha de estar en su lugar si se desea tener éxito en la navegación. No es posible disfrutar con éxito del don de la ubicuidad: un político no puede estar al mismo tiempo en la atalaya, en la sala de control y en la sala de máquinas de la nave que representa una organización pública: se escapa mucha información básica del entorno y la nave no tiene un rumbo claro y tiene tendencia, en momentos de turbulencia, de ir a la deriva. La atalaya sólo puede ser ocupada por cargos políticos, si éstos no están presentes no hay liderazgo político y no hay políticas públicas posibles ni de personal ni de cualquier otro tipo.

Por otra parte, en relación con la gestión de personas el elemento crítico reside en las capacidades y actitudes del líder institucional en su relación con los empleados públicos. La gestión de personas es una función vinculada a los distintos directivos y jefes que dirigen a efectivos de personal. Respecto al estilo de dirección, las tareas de un líder público formal, político o profesional, consisten en iniciar, planificar, dirigir, coordinar y controlar las actividades de su oficina. Un jefe es el elemento visible del organismo, ejerce las funciones de enlace con el exterior y de líder en el interior. Esta posición privilegiada, que se deriva de su autoridad formal, lo configura como el principal gestor de la información del entorno. Distribuye la información dentro de su unidad y una vez asimilada y tratada la retorna al exterior. El poder formal es el poder de tomar decisiones el cual se manifiesta mediante la asignación de recursos, la gestión de las anomalías, la iniciación de los cambios y la negociación. Pero en este apartado lo que interesa es el del líder institucional como gestor de sus recursos humanos. Este es el punto débil de una buena parte de los responsables administrativos que, si bien conocen correctamente las características técnicas y administrativas de su puesto, carecen de la formación necesaria para dirigir, comunicarse y motivar al personal. En este sentido, el estilo de dirección es la variable que tiene mayor incidencia sobre la motivación de los empleados públicos. Del estilo de dirección depende que los incentivos clásicos como los contenidos del trabajo, la carrera administrativa, la formación y el estatus generen más o menos motivación. Además, el estilo de dirección puede facilitar la motivación o la desmotivación en función de la utilización de recursos

como las reuniones, el reconocimiento del trabajo bien hecho, la participación de los empleados en las decisiones, etc. Hay tres grandes estilos de dirección o de liderazgo:

- a. El liderazgo autocrático: implica la dirección de la organización utilizando el método tradicional del “orden y mando”. Evidentemente es un estilo de liderazgo que no genera motivación entre los empleados.
- b. El liderazgo, *laissez faire*: supone la no dirección en el sentido que el responsable administrativo no ejerce las funciones asociadas al liderazgo y deja por su inhibición que la organización se “auto dirija”; sólo toma decisiones en los momentos críticos (liderazgo por excepción). Es un estilo de dirección que genera muchos espacios de incertidumbre y que tampoco facilita la motivación de los empleados.
- c. El liderazgo participativo: es un estilo de dirección que se caracteriza por tener en cuenta las opiniones de los empleados y que el líder formal explica y argumenta sus decisiones. Liderazgo participativo no significa democracia ya que el responsable administrativo toma todas las decisiones pero teniendo en cuenta parte de los argumentos de su personal. Este tipo de liderazgo favorece la motivación de los empleados.

En las organizaciones públicas suelen predominar los estilos de liderazgo autocrático y de *laissez faire*. La falta de preparación de algunos directivos públicos en materia de dirección y gestión de recursos humanos se debe al escaso papel que otorgan a esta faceta algunas organizaciones públicas. Cuando se promociona a un empleado a una jefatura no se tiene en cuenta, en muchas ocasiones, su preparación, habilidades y competencias para dirigir a las personas y, además, no se programa la formación necesaria para cubrir semejante laguna.

Finalmente, vamos a poner unos ejemplos de estrategias de motivación de los empleados públicos que pueden utilizar los líderes administrativos pero que, desgraciadamente, no suelen tener en cuenta:

- a. *El contenido de trabajo* se configura a partir del grado de amplitud y de profundidad de los puestos de trabajo. La amplitud hace referencia al número de tareas o de funciones asignadas al puesto. La profundidad depende del grado de dirección y de control que dispone el titular de un puesto de trabajo sobre sus actividades. Un administrativo que rellena una base de datos y un médico son dos ejemplos de casos extremos. Un administrativo puede desarrollar siempre la misma actividad (poca amplitud) recibiendo instrucciones muy concretas de como debe desempeñarla (escasa profundidad). Un médico recibe al paciente, elabora un diagnóstico, establece unos remedios, pone en práctica estos remedios y los controla (elevada amplitud y profundidad). El contenido de trabajo tiene incidencia directa sobre la carga mental, que representa una situación de colapso intelectual de un empleado, y sobre el estrés, que es una manifestación derivada de la hiperactividad (por causa de estímulos de intensidad y duración desacostumbrada) que movilizan en el empleado unos mecanismos patológicos de defensa. La carga mental y el estrés dependen en buena parte del grado de amplitud y de profundidad de los puestos de trabajo que ocupan los distintos empleados. A modo de regla general se puede afirmar que hay carga mental y estrés en los puestos de trabajo ubicados en los puntos más extremos de la matriz profundidad/amplitud:

1) Los puestos de trabajo con poca profundidad y amplitud, es decir las tareas mecánicas y repetitivas, tienen un alto contenido en carga de trabajo y en estrés.

2) Los puestos de trabajo con mucha profundidad y amplitud, es decir, los puestos con un alto grado de responsabilidad tienen también un elevado contenido en carga mental y en estrés. Uno de los males de los directivos de las administraciones públicas (políticos y altos funcionarios) es su condensada agenda, su elevada presencia en distintas reuniones (en la Administración hay mucha *reunionitis*), etc. Entrevistas, reuniones y llamadas telefónicas son los males de las personas que ocupan puestos clave en una organización, que les impiden tener el tiempo suficiente para analizar y pensar lo que se decide en estos tres espacios de contacto.

En definitiva, hay que intentar conseguir que los puestos de trabajo sean mucho más ricos, es decir, que tengan la máxima amplitud y profundidad posible. No es difícil otorgar a una buena parte de los puestos de trabajo una mayor profundidad incentivando el grado de responsabilidad y de autonomía de los trabajadores. Pero también es cierto que hay muchos puestos de trabajo cuyo contenido es muy difícil enriquecer (estamos hablando de las funciones más operativas). En este caso la estrategia a seguir sería fomentar la diversidad, es decir, variar periódicamente el tipo de actividad. Hay que huir de los puestos de trabajo que sólo contienen una tarea (sólo hacen fotocopias o sólo rellenan bases de datos en los ordenadores). Ampliar el contenido de un puesto de trabajo es también enriquecerlo.

- b. La *promoción* hace referencia a la carrera profesional de los empleados. Los trabajadores entienden la carrera profesional como promoción, es decir, la asunción de mayor responsabilidad, influencia, categoría y remuneración a través del tiempo. La Administración entiende la carrera como un mecanismo para asegurar la máxima capacitación de sus empleados y como una fórmula para recompensar su lealtad y esfuerzo. En efecto, es en la carrera profesional de los empleados donde se encuentran dos tipos de objetivos distintos: los de los empleados (sus fines personales y emocionales) y los de la Administración (desarrollar a sus miembros con el fin de conseguir una mayor eficacia en su desempeño en vistas a alcanzar sus objetivos). Estas dos tendencias deben, entonces, favorecer la integración entre la persona y la organización. Esto es posible si los fines del individuo y los objetivos de la organización son congruentes y si las expectativas de la organización sobre este individuo son similares a las expectativas de desarrollo del individuo en la organización. La correspondencia entre estos dos niveles no es fácil y si se quieren evitar serios conflictos debería diseñarse una carrera profesional que tenga en cuenta las expectativas de los empleados. Una política de promoción es una de las mejores herramientas para conseguir altos niveles de motivación en los empleados. Promocionar significa ir adquiriendo, a través del tiempo y en función de los méritos, más responsabilidades, estatus y remuneración. Para que este instrumento sea útil debe implantarse un sistema objetivo y equilibrado en el tiempo. Los favoritismos o el fomento de carreras fugaces generan un gran descontento entre los empleados, incluso, paradójicamente, entre los empleados más favorecidos.



- c. *La política de formación y de reciclaje* tiene como objetivo conseguir la buena preparación de los miembros de una organización. Hay dos tipos básicos de formación: la formación de entrada que trata de adiestrar a los nuevos empleados familiarizándolos con la estructura y con los procesos de producción de la unidad donde van a prestar sus servicios, y la formación continuada que se suministra a los empleados en ejercicio con el objetivo de mantenerlos al corriente de los nuevos conocimientos y técnicas de producción. Existen distintos mecanismos de formación: cursos, manuales de puesto o de proceso, adscripción de un monitor (otro empleado con experiencia que dirige y supervisa al trabajador novel), capacitación directa mediante el desempeño (*training on the work*), etc. La elección de un método u otro es muy importante ya que, además de tener impacto sobre la competencia técnica del empleado, también afectará a su estado psicológico y a la eficacia y eficiencia de la unidad de producción que reciba la nueva entrada. El peor mecanismo de formación, bastante usual en muchas organizaciones públicas, es la capacitación directa mediante el desempeño que no significa otra cosa que aprender sobre la marcha acumulando errores. Es un sistema muy costoso para la organización debido a los errores y extraordinariamente desmotivador para el empleado público por la incertidumbre que se deriva de ejecutar tareas sin tener los conocimientos y las habilidades necesarias. Otro elemento importante de un proceso formativo es su incidencia sobre la motivación en general. La formación continuada es un aliciente profesional importante para cualquier empleado. La ausencia de esta formación o una deficiente implementación de la misma generan una considerable insatisfacción y desmotivación. En definitiva, hay que diseñar un programa de formación de entrada intenso y exhaustivo. El coste de un programa de estas características será rápidamente amortizado gracias a la reducción de los errores de los principiantes (son mucho más costosos de lo que suele creerse) y a la limitación de la ansiedad ocasionada por la alta incertidumbre inherente a los primeros momentos del nuevo trabajo. Paralelamente también deben diseñarse programas de formación permanente para mantener a un buen nivel la capacitación profesional de los miembros de la organización (la *excelencia* depende en gran medida del reciclaje continuo de los miembros de una organización) y a su vez, para que éstos se sientan motivados. Por esta razón hay que ser cuidadoso con la elección de los empleados que reciban esta formación y no discriminar a nadie.
- d. La *remuneración económica* o el salario se ha considerado tradicionalmente como la fuente de motivación más importante. Taylor, por ejemplo, consideraba que el trabajador únicamente se motiva por la vía económica. El enfoque de relaciones humanas considera, en cambio, que la remuneración económica es una de las variables que tiene menor incidencia sobre la motivación. Probablemente ninguna de estas dos posiciones maximalistas tenga toda la razón ya que es obvio que los empleados no se motivan sólo por la vía de la remuneración económica pero tampoco hay que llegar al extremo de marginarla ya que todos trabajamos a cambio de una compensación económica. La relación entre remuneración económica y motivación es compleja: es evidente que cualquier trabajador se motiva cuando se le incrementa el salario pero el problema reside en ¿cuánto tiempo va a durar esta motivación? Cuando el trabajador se acostumbra, al cabo de pocos meses, al salario aumentado éste ya no opera como una fuente de motivación. La remuneración de los empleados tiene dos componentes genéricos: una

parte fija que retribuye el puesto de trabajo y una parte variable que retribuye a la persona que ocupa el puesto. El tipo de política de una organización puede maximizar o minimizar una u otra parte. Tradicionalmente, buena parte de las organizaciones públicas han favorecido la parte fija en detrimento de la variable, que normalmente quedaba reducida al complemento de antigüedad (trienios). Es decir, se producía una homogeneización de las retribuciones de forma que se remuneraba igual al que trabajaba mucho que al que trabajaba poco. Este hecho, como es bien sabido, genera muchas disfunciones: un clima organizativo negativo y una tendencia a igualarse por abajo el esfuerzo de los empleados. Algunas administraciones públicas conscientes del problema han potenciado la parte variable mediante la implantación de los complementos de productividad con el objetivo de motivar y de incentivar el trabajo. Los complementos de productividad en la Administración pública no han funcionado en la práctica como estímulo a los empleados públicos. Algunas organizaciones públicas han optado por repartir de forma uniforme, en función de cada categoría profesional, el complemento de productividad. Esto significa que no han utilizado este instrumento para vincular la productividad y calidad con los estímulos económicos; en la práctica han incrementado linealmente el salario a todos los empleados. Otras organizaciones públicas si han hecho, en cambio, uso de los complementos de productividad como incentivo a la productividad y calidad en el trabajo de los empleados públicos. Pero el resultado, en términos generales, ha sido desastroso ya que ha generado múltiples agravios comparativos, desmotivación en muchos empleados y un clima organizativo negativo. Es decir, un instrumento de motivación se ha transformado en un mecanismo que genera el efecto contrario: desmotivación y conflicto. El fondo del problema reside en que es difícil definir criterios y evaluar el desempeño de los empleados públicos de forma objetiva. Además, sorprende que organizaciones públicas que no suelen evaluar sus programas ni a las diferentes unidades se atrevan a evaluar el desempeño de sus empleados. Es como empezar a construir una casa por el tejado. En este sentido, los complementos de productividad se podrán utilizar cuando exista una cultura de la evaluación y se desarrollen indicadores en todos los ámbitos y niveles de gestión. Sólo entonces se estará en condiciones de evaluar las aportaciones de los empleados públicos.

- e. Por *estatus* se entiende la consideración social que reciben los directivos y el resto de los empleados por parte del entorno social. La variable estatus admite otra acepción: el estatus que ostenta un empleado por pertenecer a una determinada unidad o departamento derivado de la imagen que tienen de él los empleados que pertenecen a otras unidades. El estatus es una variable de motivación muy potente ya que, por ejemplo, es muy habitual que un empleado público elija un perfil profesional y/o un ámbito de gestión para trabajar por la imagen social asociada a las funciones que desempeña aunque esto suponga una remuneración económica más baja que en otros puestos de trabajo.

Veamos a modo de check list organizativo las preguntas y variables más importantes que hay que contemplar en relación al subsistema de los recursos humanos (atendiendo tanto a elementos de estructura y de gestión como de clima organizativo y nivel de motivación) de cara a lograr una buena gestión por resultados:

3.1. ¿Cuántos empleados públicos prestan sus servicios en la organización? (Volumen total de personal)	
3.2. ¿Cuál es el índice de crecimiento del personal durante los cinco últimos años por área de gestión?	<i>Se trata de definir si la organización está creciendo o decreciendo en volumen de personal y en qué sectores se produce alguna variación.</i>
3.3. ¿Cómo es la pirámide de edad y género de los empleados públicos?	<i>Trata de identificar si, por ejemplo, una organización debe planificar el relevo de una parte del personal. Una organización debería tener una pirámide de edad equilibrada (más jóvenes que mayores y que ninguna generación predomine de forma muy clara) y una distribución por género también equilibrada (es mejor una organización que exista un porcentaje similar de hombres y de mujeres que una organización que predominen totalmente los hombres o las mujeres).</i>
3.4. ¿Cuál es la antigüedad media (en años y en porcentaje) del personal?	<i>Antigüedad media del personal: %1-2 año, % 3-5 años, % 6-10 años, % 10-20 años, % +20 años. Cuanto mayor sea la antigüedad del personal de la organización ésta posee, en principio, mayor capital profesional (experiencia y habilidades más completas).</i>
3.5. ¿Antigüedad media del personal en los puestos de trabajo?	<i>Antigüedad media del personal en los puestos de trabajo: -1 año %1-2 años, % 3-5 años, % +6 años. Cuanto menor sea la antigüedad menos experiencia tendrá el personal en el desempeño de sus tareas.</i>
3.6. ¿Cuál es el vínculo laboral (tipos de contrato) de los empleados públicos (en porcentaje)?	<i>a) funcionarios; b) funcionarios interinos; c) laborales; d) laborales temporales; e) personal en prácticas y becarios.</i>
3.7. Porcentaje de precariedad en el trabajo (personal con vínculos inestables: funcionarios interinos + laborales temporales + personal en prácticas y becarios, sobre el total)	<i>Cuanto mayor sea la precariedad laboral peores son las condiciones de trabajo. A más precariedad la motivación puede ser mayor o menor según la organización.</i>
3.8. ¿Cuál es la distribución por grupos según sus categorías profesionales: personal con nivel de técnico (graduados universitarios), con nivel intermedio (estudios medios) o de nivel bajo (sin estudios) (en porcentaje)?	
3.9. ¿Cuál es el ratio técnicos por el personal de soporte administrativo? (técnicos con estudios universitarios / empleados sin estudios universitarios).	<i>Una organización con muchos técnicos (graduados universitarios) es una organización profesionalizada y otra con más presencia de personal de soporte (profesionales si nivel universitario) es una organización poco profesionalizada. La adecuación de este ratio estará en función de las competencias de la organización analizada.</i>
3.10. ¿Qué gasto representa el Capítulo I (gastos de personal) del presupuesto en relación al presupuesto total de la organización (porcentaje)?	<i>Una organización tiene un exceso de personal cuando su Capítulo I supera el 35% del presupuesto total. Obviamente este porcentaje variará mucho en función de las necesidades objetivas de personal de las competencias desarrolladas.</i>
3.11. ¿Cuál es el nivel de absentismo injustificado (en días perdidos al año por empleado)?	<i>Un nivel de absentismo alto es muy negativo y es un síntoma de informalidad, de un déficit de control por parte de la dirección y/o de un bajo nivel de motivación.</i>
3.12. ¿Cuál es el nivel de absentismo por enfermedad (Incapacidad Laboral Transitoria)?	<i>Un elevado absentismo por enfermedad puede ser un indicador de unas malas condiciones ambientales de trabajo (por ejemplo deficiente climatización o condiciones ergonómicas inadecuadas). También puede indicar un bajo nivel de motivación.</i>
3.13. Contenido del trabajo, preguntas de una encuesta al personal: ¿Desarrolla en su trabajo varias funciones distintas? ¿Tiene una cierta capacidad de autonomía en la ejecución de sus funciones?	<i>El contenido del trabajo, su diversidad y profundidad, es uno de los elementos más importantes que contribuyen a la motivación o a la desmotivación.</i>
3.14. Retribución económica, pregunta a los empleados vía encuesta: ¿Su retribución económica se ajusta a las habilidades y al esfuerzo necesario para el desarrollo de sus funciones?	<i>La retribución económica no se puede considerar como la variable fundamental de motivación pero tiene su importancia. En todo caso, hay que matizar los resultados de las respuestas ya que existe siempre la tendencia a responder que se está retribuido por debajo de la valía de uno y de las funciones desempeñadas.</i>

3.15. Promoción, pregunta a los empleados vía encuesta: ¿Tiene suficientes posibilidades de promoción en su puesto y en su ámbito de trabajo?	<i>La promoción es uno de los principales instrumentos de motivación o de desmotivación. Desgraciadamente, las posibilidades de promoción en la Administración pública suelen ser muy reducidas.</i>
3.16. Formación, preguntas a los empleados vía encuesta: ¿Tiene acceso a la formación que facilita su organización? ¿Cómo valora los contenidos formativos?	<i>La formación es también un instrumento de motivación. Las posibilidades reales de formación son, en ocasiones, reducidas.</i>
3.17. Estilo de liderazgo, preguntas a los empleados vía encuesta: ¿Sus superiores son sensibles a sus propuestas en temas relacionados con el trabajo? ¿Sus superiores le dan una cierta autonomía de acción en el desarrollo de sus funciones?	<i>El estilo de dirección es la variable fundamental de motivación de los empleados públicos. Una dirección positiva es aquella que estimula la autonomía de los efectivos manteniendo la capacidad de control.</i>
3.18. Clima de trabajo, preguntas a los empleados vía encuesta: ¿Existen problemas de comunicación entre los miembros de su unidad? ¿Cuál es la competencia técnica de sus compañeros? ¿Cuál es el ambiente de trabajo?	<i>El ambiente y el clima de trabajo se configuran como el escenario que condiciona en un sentido positivo o negativo las posibilidades de motivación.</i>
3.19. Satisfacción en el trabajo, pregunta a los empleados vía encuesta: ¿Se siente autorrealizado en su trabajo?	<i>La autorrealización representa la máxima aspiración de un empleado.</i>
3.20. Estatus, preguntas a los empleados vía encuesta: ¿Qué imagen tienen sus familiares y amigos de su trabajo? ¿Cómo valoran a la Administración en la que usted presta servicios?	<i>La imagen y el reconocimiento social es uno de los principales mecanismos indirectos de retribución que tienen los empleados.</i>
3.21. Nivel general de satisfacción con la organización, preguntas a los empleados vía encuesta: ¿Aconsejaría a un familiar o a un amigo a trabajar en su organización?	<i>Este indicador viene a configurarse como un examen final del nivel de motivación de un empleado ya que éste puede ser bastante crítico con los temas específicos pero, a pesar de todo, su nivel de satisfacción global es bastante alto.</i>

#### 4. La dimensión de los recursos económicos, materiales y tecnológicos

Este subsistema viene a ser un cajón de sastre en el que se ubican todos los recursos de una organización a excepción de los recursos humanos. En concreto los tres recursos más relevantes, de cara al buen rendimiento de una organización y la gestión de resultados, son: recursos económicos, recursos materiales y recursos tecnológicos.

Los recursos económicos son los ingresos, vía impuestos o transferencias de otros niveles de administración, y que se destinan a los diferentes gastos de la Administración. Este elemento no va a ser objeto de atención en este libro ya que forma parte de una especialización profesional y de un ámbito académico que nos es ajeno.

Los recursos materiales hacen referencia básicamente a los espacios de trabajo, a los bienes muebles de una determinada organización pública (mobiliario de las oficinas, autobuses, camiones de recogida de basura, etc.) y a las tecnologías de la información y de la comunicación. Hay que destacar la importancia de los espacios de trabajo de las oficinas públicas. Los elementos más relevantes es que posean una buena imagen corporativa que los identifique como edificios públicos, de autoridad y de prestación de servicios. También es básico que la distribución de estos espacios sea racional: edificios centralizados y evitar, en la medida de lo posible, un abanico de pequeñas oficinas y locales desperdigados por el núcleo urbano. En las administraciones con un amplio territorio es importante, en cambio, la presencia de oficinas descentralizadas para acercar los servicios y la atención personalizada a los ciudadanos. Otro tema crítico es la racionalización de los espacios: que los espacios de

atención a los ciudadanos posean buena imagen y confort y estén ubicadas en las plantas bajas (para evitar que los ciudadanos se pierdan o deambulen por el edificio público), que cada unidad tenga el espacio que requiera y no se utilice su distribución con criterios de poder, que las unidades con más necesidad de comunicación y de coordinación estén ubicadas muy cerca entre ellas, climatización equilibrada, etc. Sobre los bienes muebles (mobiliario y otros), éstos deben atender a estrictos criterios ergonómicos para evitar lesiones y enfermedades.

Todos estos elementos (espacios de trabajo y mobiliario) parecen temas menores a los que no se les suele dar mucha relevancia pero tienen una vinculación muy importante, en positivo y en negativo, con el rendimiento institucional de la Administración pública en términos de eficacia, de eficiencia e incluso de cultura administrativa. Un edificio y cualquier espacio de trabajo público debe ser objeto de una especial atención ya que afecta a variables tan críticas como la imagen social de una Administración pública, por ejemplo: un excesivo lujo genera desafección y deslegitimación social, o bien unos espacios muy anodinos pueden implicar una falta de identidad pública, etc. También un edificio o espacio de trabajo afecta a la capacidad intelectual y a la cultura organizativa del ámbito de la Administración pública que alberga. Es muy curioso, pero edificios antiguos y con espacios angostos suelen generar resistencia y anticuerpos ante las estrategias de modernización de la gestión pública que, en cambio, espacios nuevos, diáfanos y luminosos. Es una variable tan relevante (y a la vez tan intangible) que muchas organizaciones privadas (grandes empresas) cuando desean transformar su cultura organizativa de una forma radical en su protocolo de cambio figura la migración de la sede corporativa y una gran reflexión sobre las características fundamentales del nuevo edificio en función de la nueva cultura que se desea impulsar.

Finalmente, es totalmente crítico el tema de las tecnologías de la información y de la comunicación tanto en la gestión interna como en el contacto con los ciudadanos.

Veamos a modo de *check list* organizativo las preguntas y variables más importantes que hay que contemplar en relación al subsistema de los recursos económicos, materiales y tecnológicos de cara a lograr una buena gestión por resultados:

4.1. ¿Los espacios de trabajo se adecuan a las necesidades de los diferentes ámbitos de gestión?	<i>La distribución del espacio debe estar en consonancia con los procesos productivos. Hay que definir donde ubicar, por ejemplo, las impresoras comunes, las salas de reuniones, los puntos de atención a la ciudadanía, etc.</i>
4.2. ¿Hay un inventario de todos los equipamientos de la organización? ¿Hay un responsable del inventario? ¿Se realiza una revisión periódica del inventario?	<i>Las organizaciones deben tener inventariados todos sus componentes físicos. Una unidad o un puesto de trabajo debería dedicarse total o parcialmente a esta tarea. El inventario debe actualizarse y revisarse. Las etiquetas con código de barras y algunos programas informáticos facilitan mucho esta tarea.</i>
4.3. ¿Hay los equipamientos suficientes?	<i>Una organización debe tener los equipamientos necesarios para poder desempeñar con eficacia y eficiencia sus competencias.</i>
4.4. ¿Hay un sistema de mantenimiento de los equipamientos?	<i>Algunos recursos físicos requieren un riguroso seguimiento a nivel de mantenimiento (por ejemplo los equipos sanitarios).</i>
4.5. ¿Cuál es el nivel de economía en la compra del equipamiento y del material fungible? Precio pagado por la organización en relación al precio medio de mercado del mismo producto.	
4.6. ¿Existe un programa de gestión de stocks del material fungible? ¿Se producen usualmente rupturas de stocks (en algunas ocasiones no se dispone del material fungible que es necesario)?	<i>Los stocks deben gestionarse mediante programas informáticos específicos para conseguir un nivel óptimo de stocks que permita que siempre existan materiales sin necesidad de tener almacenado un volumen excesivo de los mismos.</i>
4.7. ¿Cuáles son los costes de mantenimiento de los materiales almacenados?	<i>Los materiales almacenados tienen un coste de mantenimiento en función del coste del espacio físico ocupado y de las posibles roturas del material.</i>
4.8. ¿Hay un plan informático de la organización? ¿Hay una unidad o puesto responsable de la informática?	<i>Los equipos informáticos tienen un periodo de obsolescencia y renovación tan rápido y variable que hace muy necesaria la planificación para ser eficiente.</i>
4.9. ¿Cuál es el ratio personal/PCs? ¿Cuál es el ratio personal/impresoras?	<i>Cada organización debe definir su volumen de equipos informáticos en relación al personal. En muchas organizaciones públicas suele existir un exceso de equipamiento informático, especialmente, de impresoras.</i>
4.10. ¿Están todos los recursos informáticos homologados por la unidad de informática? ¿Se disponen de todas las licencias de uso del software?	<i>Los programas informáticos deben ser oficiales (hay todavía muchas oficinas públicas que utilizan programas pirateados) y deben estar homologados por la unidad de informática que es la que puede asegurar la capacidad de comunicación entre los diversos programas y evitar las incompatibilidades entre los sistemas. Otro problema usual es la utilización de bases de datos con un criterio feudal que implica la integración y comunicación entre las mismas.</i>
4.11. ¿Están actualizados todos los PCs y los programas?	<i>Los programas de todas las dependencias deben estar actualizados para evitar problemas de coordinación. Es bastante usual que una unidad envíe una documentación por intranet a otra unidad de una misma organización y ésta última no puede acceder al documento por poseer un programa obsoleto.</i>
4.12. ¿Posee el ámbito de gestión pública una página web? ¿Está pensada para las necesidades de los ciudadanos? ¿Se actualiza periódicamente? ¿Se pueden hacer los 10 trámites más usuales de los ciudadanos ante aquel ámbito de gestión? ¿Está integrada la web en la web corporativa de carácter más general?	

## 5. La dimensión del proceso administrativo

El subsistema proceso administrativo representa el punto de interacción entre los cuatro subsistemas anteriores. Es un punto de encuentro entre los objetivos, la estructura administrativa, los recursos humanos y los recursos materiales. El proceso administrativo tiene dos dimensiones: por una parte, los procedimientos administrativos y, por otra, los procesos de producción de los servicios (que la literatura técnica denomina *servucción*). Los procedimientos administrativos son los procesos de trabajo de la Administración pública que están totalmente formalizados por la vía de reglamentos y manuales de procedimientos en el que están pautados todas las fases, tiempos y documentación necesaria. Trámites administrativos como licencias de todo tipo (por ejemplo da apertura de un establecimiento comercial o de obras), como sanciones, o como la recaudación de impuestos por la vía ejecutiva son ejemplos de procedimientos administrativos. El problema principal de los procedimientos administrativos es que suelen generarse por criterios históricos variables, casi por una lógica de estratificación geológica y, por ello, casi nunca son lineales y fluidos ya que se van generando con el tiempo (se van incorporando nuevos trámites, documentos, etc.) y acaban siendo demasiado lentos y dibujando excesivos meandros. Por ello es necesario que todas las organizaciones públicas, cada cierto tiempo, haga un esfuerzo en la actualización y en la racionalización de los procedimientos administrativos que consiste en hacer un diagrama muy visual que plasme las rutas, los tiempos y las unidades tramitadoras de los mismos. Este diagrama representa un diagnóstico en el que fácilmente se detectan los principales problemas: unidades que participan varias veces en el proceso y que se podrían integrar en una única participación, unidades que no aportan valor añadido al proceso, trámites internos inadecuados o inútiles, excesiva demora en algunos tiempos de tramitación (por ejemplo en muchas ocasiones porque una autoridad se demora en exceso en firmar el documento), etc. Es relativamente sencillo hacer una propuesta de mejora con la que se logra un proceso mucho más lineal y fluido y que recorta de una manera significativa el tiempo total de tramitación del procedimiento y de los expedientes.

Por producción de servicios (*servucción*) se entiende la prestación de todo tipo de servicios a los ciudadanos: información ciudadana, servicios sociales, servicios sanitarios, culturales, deportivos, etc. El elemento clave de la prestación de servicios es que hay un contacto directo con los ciudadanos (*front office*) y que estos valoran tanto la calidad del servicio prestado como la forma o manera en que se ha prestado el servicio. Por ejemplo, un servicio de información puede ser impecable en cuanto a la calidad de la información proporcionada (contenido del servicio) pero el ciudadano considera que ha sido atendido con mala calidad ya que ha tenido que esperar mucho para ser atendido, el empleado público ha sido antipático y va mal vestido, la oficina tiene un aspecto lamentable, etc. (contenido del servicio). Los análisis de *servucción* prestan una especial atención a variables como el tiempo de espera, amabilidad de los empleados, la imagen en todas sus dimensiones, etc. ya que la particularidad es que el ciudadano entra en una parte de la “fábrica” de producción de los servicios públicos y no solo valora la calidad intrínseca del servicio sino también los elementos extrínsecos que van asociados a cómo y en qué condiciones se ha prestado este servicio. Finalmente la calidad en la prestación de los servicios también depende de que esté bien organizadas las unidades que participan en la prestación del mismo pero que no están visibles (*back office*) que vienen a representar las “cocinas” de los servicios. Hay cinco elementos complejos que caracterizan y diferencian la producción de servicios de la producción de bienes de consumo:

- 1) *La participación del consumidor en el proceso de servucción y la selección de la ubicación de la prestación del servicio de acuerdo con la segmentación del tipo de clientes.* El servicio requiere la presencia del cliente y del suministrador para que se pueda llevar a cabo. Esta presencia se consigue, bien con el desplazamiento del

ciudadano-cliente al lugar donde se produce el servicio (como sucede habitualmente en la mayoría de las gestiones que se deben hacer con la Administración pública), bien con el desplazamiento del suministrador del servicio hacia la ubicación del ciudadano-cliente (como sucede en determinados servicios sanitarios de urgencias). Esto condicionará la dimensión del sistema del servicio, que será proporcional al número de clientes potenciales de la zona. La consecuencia inmediata es que no se pueden aprovechar sistemáticamente las economías de escala tal y como sucede en un proceso de producción, puesto que el dimensionamiento no se hace por razones de coste sino de proximidad obligada al cliente.

- 2) *La simultaneidad en la producción y el consumo del servicio y la naturaleza perecedera de los servicios.* Un servicio no es almacenable, ya que la producción y el consumo del mismo se producen simultáneamente. Por tanto no se puede satisfacer una demanda fluctuante mediante el uso del *stock* como ocurre en los procesos productivos sino que hay que regular la demanda de forma que ésta sea más uniforme, haciendo que ésta espere a ser satisfecha (formando una cola) o regulando la capacidad adaptándola a estas fluctuaciones. La capacidad del servicio es perecedera, esto es, la potencialidad de prestar servicio de un sistema se pierde si el servicio no se usa. Esto se debe a la imposibilidad de almacenar el servicio. Por ejemplo, en una oficina de información turística de un Ayuntamiento que tiene la capacidad de servir a 40 ciudadanos en una hora, si durante una hora solamente han entrado 20 clientes, habrá perdido irremediablemente la oportunidad de servir a los 20 clientes restantes para lo que había sido diseñada la oficina. Tampoco es razonable dimensionar a la baja el servicio porque entonces es posible que se produzcan puntas de demanda y éstas no puedan ser satisfechas.
- 3) *La intangibilidad del servicio.* Los servicios no son realidades tangibles como los productos. A causa de esta naturaleza del servicio, sólo se puede evaluar su calidad y conveniencia en el momento en que son recibidos, aunque haya una serie de normas previas que intenten establecer unos niveles de calidad. De hecho, la calidad de los servicios se controla *a posteriori*, una vez ya han sido suministrados, mientras que la calidad de los productos se controla *a priori*.
- 4) *La importancia del factor humano.* Esta consideración se puede resumir en una frase: "En los servicios públicos no se pueden tener ciudadanos-clientes felices y empleados públicos desgraciados". La importancia del factor humano es decisiva en el proceso de servicio. Influye en el desarrollo del proceso, afecta en la obsolescencia del mismo y determina, al final, la imagen del servicio. Por esta razón es muy importante potenciar los elementos que favorezcan una formación adecuada y una elevada motivación de los empleados públicos (objeto de atención en el apartado 5 de este capítulo).
- 5) *La dificultad en la valoración del resultado.* No hay criterios homogéneos ni únicos para valorar los servicios. Cada caso debe analizarse por separado. No obstante, sí es posible establecer un criterio general: se puede evaluar el cambio que se produce en el ciudadano-cliente cuando recibe el servicio, evaluación que corresponde al análisis transaccional.

Veamos a modo de *check list* organizativo las preguntas y variables más importantes que hay que contemplar en relación al subsistema de proceso administrativo (atendiendo a sus dos dimensiones: el diseño de los procesos administrativos y los sistemas de producción de los servicios en función de las necesidades de los usuarios) de cara a lograr una buena gestión por resultados:



2.1. ¿Cuál es el peso jerárquico real? (número de niveles entre el máximo nivel estratégico y el nivel más operativo)	<i>Una estructura tiene una elevada longitud cuando hay más de tres niveles entre la unidad superior y los puestos de trabajo base.</i>
5.1. ¿Están bien definidas y son conocidas las funciones de los puestos de trabajo? ¿Y de las unidades?	<i>Los puestos de trabajo y las unidades deben tener definidas claramente sus funciones. Hay que comprobar esta circunstancia y saber el grado de conocimiento de esta información por las personas que ocupan los puestos de trabajo y forman parte de las unidades.</i>
5.2. ¿Cuál es el porcentaje de expedientes acumulados (que no se han resuelto) sobre el total de entradas? ¿Cuál es la tendencia en la acumulación de los expedientes?	<i>La tendencia en la acumulación de expedientes puede ser creciente, estabilizada o decreciente.</i>
5.3. ¿Cuál es el grado (en porcentaje) de informatización global de los expedientes? 5.4. ¿Existen manuales de los procedimientos? ¿Cuál es su grado de utilización?	<i>Los manuales de procedimientos tienen como función auxiliar al personal en sus funciones asociadas al mismo. De todos modos, en ocasiones, los manuales son complicados y su grado de utilización es muy bajo.</i>
5.5. ¿Se han hecho esfuerzos para racionalizar los procedimientos durante los últimos cinco años?	<i>La tendencia general de los procedimientos es la complicación y la reiteración de los trámites. Un proceso de racionalización permite mejorar esta situación.</i>

En cuanto a los procesos de prestación de servicios (servucción) hay que atender a los siguientes indicadores:

5.5. ¿Se han hecho esfuerzos para racionalizar los procedimientos durante los últimos cinco años?	<i>La tendencia general de los procedimientos es la complicación y la reiteración de los trámites. Un proceso de racionalización permite mejorar esta situación.</i>
5.6. ¿Cómo es la identificación externa de las dependencias de la organización? ¿Tiene símbolos identificativos claros?	<i>Una organización pública debería ser identificada con claridad.</i>
5.7. ¿Cómo es la imagen externa de las dependencias de la organización?	<i>a) Imagen corporativa: se identifica positivamente como un edificio público. b) No tiene una imagen diferente a una organización privada. c) Se identifica como un edificio público pero de forma negativa debido a unas deficientes condiciones estéticas.</i>
5.8. ¿Cuál es la localización de las dependencias de la organización?	<i>a) Cercana al centro urbano. b) Lejana al centro urbano.</i>
5.9. ¿Cómo es la localización de las dependencias de la organización con respecto a los destinatarios de los servicios?	<i>a) Cercana a los ciudadanos-clientes. b) Lejana a los ciudadanos-clientes.</i>
5.10. ¿Cómo es el diseño y las condiciones de las dependencias de la organización?	<i>a) No es específica para prestar los servicios públicos. b) Específica: pensada y diseñada para prestar los servicios públicos.</i>
5.11. ¿Cómo es el espacio destinado a los ciudadanos (front office)?	<i>a) Suficiente b) Insuficiente x) Correcto y) Incorrecto</i>
5.12. ¿Cómo es el espacio no visible para los ciudadanos (back office)?	<i>a) Suficiente b) Insuficiente x) Correcto y) Incorrecto</i>
5.13. Seguridad: ¿Hay sistemas de seguridad externa? ¿Hay sistemas de seguridad interna?	<i>La seguridad de una organización pública es muy importante ya que puede custodiar información "caliente" de los ciudadanos (por ejemplo una dependencia judicial o una delegación de hacienda).</i>
5.14. ¿Cuál es el tiempo medio de espera en la prestación del servicio?	<i>El tiempo de espera, la cola, en la atención del servicio es un indicador de la calidad en la atención de los ciudadanos-clientes.</i>
5.15. ¿Se hacen esfuerzos en prever la demanda?	<i>La previsión de la demanda es una actividad que permite definir la distribución de los recursos y de las capacidades con el objetivo de evitar o de reducir los tiempos de espera.</i>
5.16. ¿Existe un sistema de reclamaciones? ¿Cuál es el grado de utilización de la información de las reclamaciones?	<i>Todos los servicios públicos tienen sistemas de reclamaciones; en cambio, es muy irregular la utilización de los sistemas por los ciudadanos, en función de las facilidades de acceso y, en la utilización por parte de la organización como instrumento para mejorar la gestión.</i>

## 6. La dimensión de poder y conflicto

Una organización no posee solo subsistemas de carácter técnico, como los analizados hasta el momento, sino que también posee elementos más “líquidos” que son fundamentales de cara al buen rendimiento de una organización y de la gestión de sus resultados. Aquí hay que relatar dos nuevos subsistemas: el de poder y conflicto y el de cultura organizativa (que será tratado en el siguiente apartado). La dimensión de poder y conflicto atiende a la circunstancia que todas las organizaciones públicas son complejas y que todos los empleados públicos (de forma grupal o individual) poseen capacidad de influencia o de poder para intervenir de forma directa o indirecta en los procesos de toma de decisiones. Se está aquí haciendo referencia al poder informal, a personas y grupos que no aparecen en los organigramas y que no poseen un poder formal pero que, en cambio, tienen capacidad de influencia tácita directa o indirecta en la toma de decisiones. Un líder formal, político o profesional, tiene que conocer y entender las redes de poder informales ya que representan el poder real de la organización. Un directivo público no se puede limitar a dirigir y controlar solo a los responsables formales sino que tiene que dirigir a la organización real. El enfoque de poder y conflicto tiene como mensaje principal que el poder en una organización pública está distribuido de forma muy plural y que, por ello, posee fuertes tendencias centrífugas que dificultan el buen gobierno de la organización. Lamentablemente esto es así y hay que reconocer que es difícil gobernar las redes informales que persiguen, en muchas ocasiones, objetivos distintos a los institucionales. Pero estas tendencias centrífugas se pueden contrarrestar con fuerzas centrípetas de la mano de una sólida, coherente, integrada y positiva cultura administrativa. La cultura administrativa, si existe, aporta un sentido colectivo de la identidad que implica que todos los empleados se sienten miembros de un colectivo profesional, que forman parte de la institución pública en global. Esta identidad colectiva facilita que, en muchas ocasiones, los actores informales renuncien a sus propios intereses egoístas a favor de los intereses y objetivos globales de la institución. Por este motivo es tan importante que exista una potente cultura administrativa.

La imagen de la organización como un sistema político parte de la diversidad de actores organizativos, así como, de la pluralidad de intereses y objetivos y de la distribución del poder entre las distintas unidades e individuos de la organización. Las organizaciones son realidades plurales, son agregados de personas, concepciones, intereses y objetivos. Una organización abarca muchas racionalidades, y la racionalidad está siempre basada en un interés y cambia de acuerdo con la perspectiva desde la que se mira. Podemos afirmar que desde esta perspectiva la racionalidad es siempre política. De esta manera se abandona la idea de la organización unitaria que tenía un solo objetivo o una pluralidad de objetivos compatibles entre sí, en la que sólo una instancia (la directiva) poseía el poder y en la que todos los actores invertían sus energías en la consecución de unos objetivos claros y definidos. El poder es el concepto básico de esta perspectiva de análisis organizativo.

Una de las conclusiones más claras que se deriva de la aplicación del enfoque político de la Teoría de la Organización es la coexistencia de una dualidad organizativa: la configurada por la diferenciación entre la organización formal, definida y sustentada por un diseño organizativo y por las normas, y la organización informal, como resultado de la interacción entre los distintos actores organizativos investidos de algún grado de poder. La organización informal, por su parte, hace referencia a aquellos usos, costumbres y tradiciones que emanan directamente de los grupos sociales. De la interacción cotidiana entre las personas de un mismo complejo administrativo se originan unas esperanzas, aspiraciones e intereses más o menos comunes que desprenden un efecto aglutinante. La interacción intergrupala genera relaciones, posiciones, cohesiones, antagonismos, estatus y mecanismos de comportamiento propios y originales del grupo social analizado. Desde otra perspectiva, se puede definir a la organización informal como el conjunto de manifestaciones sociales no previstas por la organización formal,

de tal modo que la organización real sería el resultado de la interacción entre los niveles organizativos formal e informal. Del mismo modo lo que se conoce como cultura organizativa es el resultado de la combinación de las pautas formales e informales de la organización. La organización informal tiene sus orígenes en la psicología de los individuos y la naturaleza social de los grupos:

- El trabajo en una organización requiere la interacción entre las personas, además, el hombre necesita un mínimo de interacción con otros individuos dentro de un sistema informal de relaciones.
- Las personas tienen unos intereses y unos objetivos propios que puestos en relación con los de otras personas se generan esperanzas, aspiraciones e intereses más o menos comunes que configuran grupos más o menos cohesionados.
- La irreductible tendencia de personas a salvaguardar espacios que, siendo mínimos, proporcionan una autonomía individual.
- La personalidad y la preparación de las personas pueden franquear las barreras de la rígida asignación de tareas.
- Generación de vínculos *personales* entre los individuos derivados de la interacción en la realización del trabajo. Los grupos informales se van originando naturalmente por medio de adhesiones espontáneas entre los individuos. Esta adhesión no sólo se produce por la convergencia de intereses y objetivos técnicos y profesionales sino también por afinidades personales.

Las distintas relaciones de poder, derivados de los distintos intereses, generan conflicto organizativo. El directivo público debe asumir el rol de gestor del conflicto y debe desplegar unas competencias políticas que son fundamentales de cara al buen desempeño de la organización. Pero hay que destacar en este punto que no solo la organización informal genera lógicas de conflicto sino también la propia dimensión formal. El conflicto es un elemento natural de todas las organizaciones y no hay que tener el convencimiento superficial que el conflicto es negativo. Más bien al contrario, el conflicto es la esencia de la gestión pública y, más en concreto, de la buena gestión. Los distintos actores formales (y también informales) generan tendencias naturales que generan conflicto. Por ejemplo: ¿cómo es posible que no exista conflicto entre un responsable de un servicio público directo con el interventor (controlador)? Si ambos persiguen con solvencia y con profesionalidad sus propios objetivos el conflicto es inevitable. Si no hay conflicto significa que los dos o uno de los dos no asumen su rol profesional. La ausencia de conflicto indica, en la mayoría de las ocasiones, una gestión profesional deficiente. El primero persigue la máxima flexibilidad para lograr servicios públicos innovadores, eficaces y eficientes. El segundo busca la homogeneización de los procesos para respetar plenamente la legalidad económica formal. Y entre ambos se produce un juego de confrontación, de conflicto que puede dar lugar a un buen rendimiento institucional por partida doble: por una parte alcanzar unos servicios públicos innovadores, eficaces y eficientes y, por otra parte, que este modo de gestión respete plenamente la legalidad aprovechando con sensatez el coeficiente de elasticidad que siempre permite la normativa. Resulta que con el conflicto se logran y se hacen compatibles dos objetivos que, al principio, parecían contradictorios. Pero en este escenario es crucial el papel que juega el superior jerárquico de los dos protagonistas del conflicto. La función de este superior, de este directivo, consiste precisamente en gestionar este conflicto atendiendo a dos objetivos: a) que el conflicto no se transforme en patológico y estructural; b) evitar que el poder se desequilibre de forma clara y constante en uno de los dos actores. Por una parte hay que evitar que el conflicto degenera en

una tensión de carácter personal prolongada. Cuando la tensión entre dos o más actores llega a su clímax puede cristalizarse a nivel personal de una forma enfermiza: el gran objetivo del responsable del servicio directo es boicotear y hacer la vida imposible al interventor o viceversa. Entonces es cuando el conflicto es claramente negativo y ello se debe a que el directivo superior no ha estado atento a esta degeneración y/o no ha realizado ninguna acción para evitarlo. Forma parte de la rutina de un directivo el estar atento a este tipo de conflictos y forma parte de las competencias atemperar los ánimos, calmar los excesos y explicar que estas tensiones son inevitables e incluso buscadas por la institución y que sus sinergias son positivas. Solo despersonalizando las tensiones y objetivando los logros de estos conflictos se adormecen las pasiones y se canaliza el conflicto de forma positiva. Por otra parte, hay que tener en cuenta que el poder tiende a desequilibrarse y la otra función del líder es ir equilibrando de forma constante las distintas fuerzas: Si en la lucha siempre gana el interventor vamos a recibir la felicitación de los auditores externos y del tribunal de cuentas pero las políticas y servicios públicos va a tener gusto a pescado hervido. Si en la lucha siempre gana el responsable de un servicio directo podemos ganar el premio de innovación en gestión pública pero cuando vengan los auditores o el tribunal de cuentas vamos a temblar para que no nos denuncien a la fiscalía. El conflicto solo es útil y genera sinergias positivas a nivel institucional si está equilibrado en términos de poder y esta es la segunda función del líder. Este función directiva es, a mi entender crucial de cara a la buena gestión y a la innovación. Para remachar esta idea voy a poner un ejemplo de carácter autobiográfico: Hace ya más de diez años cuando era vicerrector en mi universidad tuve que atender a dos problemas: uno muy grave, que tenía relación con las quejas de profesores y alumnos ante lo que consideraban unos deficientes servicios por parte de la unidad de informática de la universidad. Otro, menos acuciante, era la necesidad de reconvertir la biblioteca universitaria de una sede donde se clasifican y ordenan publicaciones físicas en un moderno centro de recursos de información en el que los bibliotecarios asuman tareas de *coaching* a profesores y alumnos para que encuentren documentos y datos en la red. Ante estos dos retos tan diversos se nos ocurrió la idea de juntar en una misma unidad a los informáticos y a los bibliotecarios creando una nueva unidad de recursos de información. Aparentemente el lector puede pensar que al juntar estas dos problemáticas generamos un problema más enorme e irresoluble que los dos previos a superar. En absoluto ya que la idea era que los informáticos inocularan a los bibliotecarios la tecnología necesaria para reconvertirse en un auténtico centro de recursos de información. Por otra parte, la motivación de la fusión perseguía también lograr que los bibliotecarios inocularan a los informáticos una visión de calidad de servicio y orientación al usuario (es proverbial la empatía de los bibliotecarios con los usuarios) y una mayor exigencia en definición de objetivos e indicadores de gestión (también es conocida la extrema ortodoxia a nivel de gestión de los bibliotecarios). El resultado final del experimento fue doblemente positivo: primero, se logró de forma muy rápida mejorar la calidad percibida por los usuarios de los servicios informáticos; segundo, la biblioteca se reconvirtió en un auténtico centro de recursos de información. Pero este éxito tuvo un elevado coste: la gestión del conflicto. Se tuvo que nombrar a un vicerrector de recursos de información que se dedicaba casi a tiempo completo a la gestión del conflicto (a mediar y resolver tensiones y calmar los ánimos entre informáticos y bibliotecarios), y yo como vicerrector dedicaba una tercera parte de mi tiempo a estas funciones de gestión del conflicto e, incluso, esto no fue suficiente y una vez cada seis meses convocábamos al rector para que calmara las pasiones (al rector –o al máximo responsable de una institución en otro caso- solo se lo puede utilizar cada seis meses si no se quiere que se pierdan sus capacidades “mágicas”). Además, el poder se desequilibró rápidamente a favor de los bibliotecarios, que poseen un perfil profesional muy expansivo e imperialista, y se tuvo que nombrar a un vicerrector informático para equilibrar las fuerzas. En definitiva, es un ejemplo que la innovación en la gestión pública suele generar conflicto y que éste hay que gestionarlo.

Veamos a modo de *check list* organizativo las preguntas y variables más importantes que hay que contemplar en relación al subsistema de poder y conflicto (atendiendo a dos dimensiones: el proceso de producción de servicios y el proceso de producción de procesos administrativos) de cara a lograr una buena gestión por resultados:

6.1 ¿Se detectan líderes informales? ¿A qué categorías pertenecen?	<i>Hay dos tipos de líderes informales: a) los líderes que maximizan el poder de los puestos que ocupan, por ejemplo: la gestión de recursos escasos sean estos económicos, de personal o materiales; b) los líderes que maximizan el poder que les facilitan sus recursos personales a nivel de conocimiento y de capacidad de persuasión.</i>
6.2 ¿Se presta una especial atención a las unidades y personas que gestionan información y que gestionan recursos críticos de la organización?	<i>Hay que prestar una especial atención a todas unidades y personas que gestionan y canalizan la información (ya se sabe que "la información es poder") y a las que, de forma directa o indirecta, distribuyen los recursos más críticos de la organización. Estas unidades y personas, con independencia de su nivel formal que puede ser elevado, gozan de un poder adicional</i>
6.3 ¿Se presta especial atención a las personas que tienen más conocimientos y capacidades para resolver los problemas profesionales?	<i>Uno de los dos grandes tipos de líderes informales típicos son los que tienen capacidad de resolver problemas profesionales para la institución y para sus compañeros. Son los denominados líderes informales orientados a las tareas.</i>
6.4 ¿Se ejerce un control especial a las personas que ejercen las funciones de secretaria de dirección, chófer de los coches oficiales y otras que presten atención directa a los máximos directivos?	<i>Los profesionales que prestan servicios directos y, en muchas ocasiones, de carácter casi personal a los máximos responsables de una organización poseen un poder muy potente derivado de esta proximidad o de canalizar los contactos entre estos líderes con el resto de los miembros de la organización.</i>
6.5 ¿Se han detectado a las personas que ejercen de forma más asidua funciones sociales en la organización?	<i>El segundo perfil típico de líder informal es que atiende a las personas y grupos. Se trata de un rol del tipo dinamizador sociocultural (organización de celebraciones, etc.) de la organización que posee un control sobre las agendas personales de los distintos miembros de la organización. Son los líderes informales orientados a las personas.</i>
6.6 ¿Hay diferencias entre los niveles de distintas unidades y puestos de trabajo que son difícilmente justificables de forma objetiva?	<i>En la mayoría de las organizaciones hay una inflación de categorías y niveles profesionales en las unidades y personas que poseen mayor poder formal e informal. Las unidades y personas ubicadas en ámbitos de gestión escasamente poderosos poseen, en cambio, niveles que están por debajo de los estándares que les corresponderían.</i>
6.7 ¿Cuántos representantes sindicales hay a tiempo completo y por categoría laboral?	<i>Indica el grado de fuerza de los sindicatos y los colectivos que tienen más espíritu de lucha por mejorar sus derechos y sus condiciones de trabajo. Puede, en este sentido, indicarnos los colectivos que se sienten más marginados o que tienen más problemas laborales.</i>
6.8 ¿Cuántas horas se han perdido al año por huelgas? Porcentaje de empleados que han participado en las huelgas.	<i>Indica el nivel de conflicto laboral y la extensión del conflicto entre los diversos colectivos de empleados.</i>
6.9 ¿Cuál es el volumen y el tipo (tema) de recursos administrativos presentados por los empleados?	<i>Indica el nivel de conflicto laboral y los temas objeto de conflicto.</i>
6.10 ¿Cuál es el volumen de acciones disciplinarias según el tipo de sanción?	<i>Informa sobre los problemas de disciplina y su origen, y sobre el nivel de conflicto de la organización.</i>

## 7. La dimensión de cultura organizativa

La cultura organizativa puede ser definida como el producto de un proceso dinámico por el cual los miembros de una organización aprenden las respuestas que deben dar a situaciones problemáticas. La cultura tiene que ver con las suposiciones y creencias que comparten los miembros de una organización y que, a menudo, son la clave explicativa de comportamientos o situaciones que pueden parecer en ocasiones previsibles y, en otras ocasiones, sorprendentes. Es decir, se puede entender por cultura organizativa los comportamientos

observados de forma regular en la relación entre los individuos que forman parte de una organización, los valores dominantes aceptados, la filosofía que orienta la política de la organización hacia los empleados y los ciudadanos, las reglas de juego para moverse y progresar dentro de la organización, etc.

La esencia del enfoque de cultura organizativa reside en considerar a las organizaciones como sociedades relativamente autónomas dotadas de sus propios procesos de socialización, de normas y estructuras sociales. La cultura organizativa es difícil de definir. La cultura organizativa es el ambiente que se respira en una organización, los rituales y costumbres, las leyendas, los símbolos, etc. La cultura organizativa está presente en todos los tiempos y espacios de una organización pero es difícil de precisar. Los autores que trabajan con el enfoque de cultura organizativa consideran que la cultura es el elemento más importante de una organización, tan relevante como la totalidad del resto de las variables organizativas. No les falta razón. Podemos comprender la importancia de la cultura organizativa utilizando como ejemplo la solidez física de algunas edificaciones. Una organización puede asimilarse a un edificio que agrupa distintas piezas (objetivos, estructura, personal, recursos económicos, etc.). Las organizaciones podrían construirse con un método muy preciso, como una pirámide egipcia, es decir: cada pieza de la organización tiene unos atributos regulares (como los bloques de las pirámides) que posibilita un encaje perfecto entre pieza y pieza configurando una construcción con una gran solidez. Las pirámides son, en efecto, construcciones milenarias capaces de resistir durante tiempo en un entorno físico hostil. El problema reside en que las piezas o bloques que configuran una organización real no suelen ser regulares y su encaje resulta complicado. Una organización se asemeja más a una construcción rural del siglo pasado donde las diferentes piezas (piedras y no bloques) se van amontonando. ¿Cuál es el resultado? Evidentemente una construcción poco sólida que ante cualquier contingencia del entorno (un temporal por ejemplo) o variación en su edificación (por ejemplo ubicar componentes que pesan demasiado) se va a venir físicamente abajo. Pero todos sabemos que las construcciones rurales a las que se ha hecho referencia también tienen solidez y capacidad de perdurar en el tiempo. Su solidez y perdurabilidad reside, más que en sus componentes irregulares, en el cemento que da cohesión y solidez al edificio. El cemento o argamasa representaría en una organización su cultura organizativa: está en todas partes, en pequeñas o grandes cantidades y es el elemento que articula al resto de las piezas organizativas logrando una gran solidez. Es relativamente fácil definir y analizar cada una de la piezas organizativas (por ejemplo la estructura administrativa) pero es muy difícil definir, sistematizar y analizar el cemento de una organización tan presente pero tan disperso... y que tiene una significación muy distinta en función de las piezas y la forma con que las logra encajar.

La cultura organizativa tiene unas utilidades muy importantes de cara a la dinámica y eficacia de las organizaciones, influyendo de forma muy directa en el comportamiento y en los resultados de las organizaciones. Las funciones de la cultura organizativa son:

- 1) Define límites estableciendo distinciones entre una organización y otra. Las personas internas y externas identifican con claridad que están en el interior de una determinada organización con unas especificidades ambientales distintas a las de su entorno. Por ejemplo, en una universidad pueden coexistir varios departamentos académicos en un mismo edificio. Un alumno pasa de un departamento a otro cuando va a visitar a distintos profesores y los componentes organizativos, en apariencia, son los mismos: profesores, personal de administración y servicios, despachos, etc. Pero siempre se podrán apreciar algunas diferencias en la distribución de los despachos entre los profesores, en la decoración de los despachos, en el modo de utilización de los espacios comunes (salas de reuniones, salas de descanso), en los contenidos de los tablones de anuncios, en el ambiente en los pasillos, en la forma de vestir del profesorado, etc. Estos elementos

diferenciales son indicadores de culturas organizativas distintas. Los alumnos suelen darse cuenta, por una diversidad de factores ambientales y estéticos, de las diferencias, por ejemplo, entre un departamento de derecho y un departamento de sociología.

- 2) Transmite un sentido de identidad a los miembros de la organización. Las personas que integran la organización reconocen sus elementos diferenciales y se identifican con los mismos. La cultura organizativa se convierte en un instrumento que da sentido a actitudes y modelos de comportamiento propios. Se podría decir que una cultura organizativa fuerte genera un sentimiento similar al de *nacionalidad* entre sus miembros.
- 3) Facilita la creación de un compromiso personal con los objetivos organizativos. Es decir: genera compromisos amplios que permiten superar parcialmente los intereses egoístas de cada individuo y grupo. En este sentido, una cultura organizativa fuerte permite superar la fragmentación de objetivos, intereses y estrategias a las que se ha hecho mención en el apartado anterior de poder y conflicto.
- 4) La cultura organizativa puede ser un sibilino sistema de control sobre los miembros de una organización en el sentido que éstos suelen comportarse de forma previsible ante determinados estímulos gracias a unos valores y tradiciones.
- 5) La cultura organizativa estimula directa o indirectamente la estabilidad social de la organización. La cultura organizativa favorece la permanencia de los distintos miembros en una organización y dificulta posibles relevos de personal.

Por otro lado, la cultura organizativa de cualquier institución pública se edifica sobre dos plataformas: una a nivel macro y de forma estructural y, otra a nivel micro y de manera instrumental. A nivel macro se hace referencia a elementos sobre los que apenas se puede intervenir de forma deliberada ya que, se puede decir, que vienen dados por motivos sociales, históricos y de contexto. En cambio, en el nivel micro e instrumental la dirección de la institución sí puede establecer una estrategia e introducir algunos cambios que transformen parcialmente la cultura organizativa:

#### 1. Nivel macro y estructural:

a) *La sociedad*: hace referencia a la cultura, a la configuración política y social y al marco normativo del entorno de la organización que generan un tipo de cultura organizativa determinada. Es obvio que los elementos culturales de las administraciones públicas de un país de América Latina son muy distintos a los de otro (por ejemplo entre Costa Rica y Nicaragua) y la explicación está en los diferentes entornos sociales.

b) *La historia*: cómo nace y se desarrolla la organización, los valores de los fundadores y los grandes acontecimientos históricos van dando contenido a un tipo particular de cultura organizativa (por ejemplo la etapa de Somoza y el sandinismo en Nicaragua que son momentos históricos radicalmente distintos a los que ha vivido Costa Rica).

c) *Las contingencias derivadas del entorno*: elemento que hace referencia a aspectos tecnológicos, de mercado, competencia, etc. que generan unos parámetros culturales determinados. Por ejemplo la cultura de una organización dedicada a la sociedad de la información es muy diferente a la de una organización dedicada a la contabilidad ya que los recursos tecnológicos y el sector de mercado en el que operan son distintos.

#### 2. Nivel micro e instrumental:

- a) *Proceso de selección*: la finalidad de los procesos de selección consiste en encontrar y contratar a quienes tengan los conocimientos, destrezas y

capacidades necesarias para realizar correctamente los trabajos de una organización. Usualmente en los procesos de selección se identifica a más de un candidato que reúne las cualidades para un puesto determinado. Es en este momento cuando el proceso de selección tiene como objetivo considerar si las características personales de los candidatos favorecen o no una integración armónica con los parámetros culturales de la organización. Podemos describir en la práctica este proceso: cuando una organización desea incorporar una persona bien formada profesionalmente y que se adecue a los valores de su organización suele seguir un proceso que comprende dos fases. En un primer momento se buscan perfiles profesionales acordes a las tareas a desempeñar, el trabajo de selección de estos perfiles se suele externalizar y es una empresa especializada en procesos de selección quien desempeña esta tarea. Su objetivo es encontrar unos pocos candidatos (entre dos y cinco aproximadamente). La segunda fase consiste en valorar cual de los candidatos finales presenta las características personales más adecuadas para adaptarse a los valores de la cultura organizativa. Este segundo proceso de selección suele ser una responsabilidad de los directivos de la organización contratante y éstos realizan varias entrevistas a los candidatos con guiones muy dispares. No se busca, en esta segunda fase, al mejor profesional entre los finalistas sino al mejor perfil psicosocial de cara a su integración cultural en la organización. En la Administración pública los procesos clásicos de selección son mucho más neutros y no permiten identificar los mejores perfiles psicosociales y hay que utilizar otros instrumentos para preservar la cultura organizativa. De todos modos, cuando se contratan laborales o interinos algunas administraciones públicas utilizan procesos similares a los descritos anteriormente.

- b) *Proceso de formación y socialización*: la socialización es aquel proceso complejo por el que un individuo, con potencialidades de conducta de amplio rango, es conducido a desarrollar una conducta real delimitada dentro de un rango mucho más estrecho, el rango de lo que es habitual y aceptable para él de acuerdo con los estándares del grupo. La rapidez y efectividad del proceso de socialización determina la lealtad del empleado, el compromiso y la productividad. Formación y socialización son dos elementos muy relacionados en el sentido que la implementación correcta del primero logra elevados índices en el segundo. En una Administración pública es muy relevante un buen diseño de la formación de entrada de los nuevos empleados públicos. Se trata fundamentalmente de una formación socializadora en los valores públicos y en los valores específicos que se desean priorizar de la propia institución. Este es un elemento básico para mantener o cambiar unas determinadas pautas culturales y no habría nunca que escatimar esfuerzos ya que es una inversión institucional crucial. Por otro lado, en los planes de formación continua también habría que introducir contenidos vinculados con los valores para reforzarlos, reformarlos o actualizarlos. Estos planes de formación orientados en valores tienen como destinatarios básicos a los directivos públicos.
- c) *El papel de los directivos públicos*: los directivos públicos, tanto a nivel político como a nivel profesional, son decisivos en relación a la cultura organizativa. Los directivos públicos, a través de sus acciones a nivel de gestión y a nivel simbólico, fijan las normas no escritas que transmiten al resto de la organización. Son estos actores los que emanan buena parte de los valores e ideología organizativa y son sus actuaciones las que con el tiempo configuran la mitología de la organización. Los altos funcionarios deben ser un ejemplo a la hora de transmitir los valores públicos de la organización. Los políticos que,



en muchos casos, carecen de los conocimientos necesarios para transmitir valores e ideología organizativa deben ser muy cuidadosos y, al menos, tienen la obligación de no actuar en contra de los valores públicos que se desean preservar.

- d) *Cambio de edificio o de ubicación física de la organización*: es el mecanismo fundamental si se desea cambiar de forma radical una cultura organizativa. Parece extraño pero un edificio ejerce la función de pilar físico fundamental de una determinada cultura organizativa, es como el teatro que tiende a reiterar un mismo tipo de pieza teatral. Cuando se cambia de teatro es posible cambiar las piezas teatrales, es decir: los valores. Si nos fijamos, los cambios radicales de culturas organizativas, tanto de instituciones públicas como de empresas privadas, todas aprovechan para mudar la ubicación física de su sede central.

Veamos a modo de *check list* organizativo las preguntas y variables más importantes que hay que contemplar en relación al subsistema cultura organizativa:

7.1. ¿Existe un plan de formación? ¿Cuáles son sus objetivos?	<i>Un plan de formación es muy importante de cara a conseguir una mayor capacitación profesional de los empleados y para conseguir una cultura propia de la organización.</i>
7.2. ¿Cuál es el porcentaje de empleados que han participado en los programas de formación? Número de horas de los programas de formación. Porcentaje de las horas de formación orientadas a valores.	<i>Es importante que todos o la mayoría de los empleados públicos reciban formación. El número de horas dedicadas a formación indica la profundidad de los programas formativos (por ejemplo las organizaciones que dan un gran valor a la formación dedican el 5% de las horas de trabajo)</i>
7.3. ¿Cuando le preguntan donde trabaja usted que responde: su Administración en general o la unidad concreta donde presta sus servicios?	<i>Esta pregunta intenta descubrir la amplitud de la cultura organizativa, es decir, si existe una cultura organizativa común en toda la Administración o hay unidades que poseen su propia cultura organizativa y no están muy comprometidas con los valores generales de una determinada Administración pública.</i>
7.4. ¿Cuál es el nivel de relación dentro y fuera del trabajo con los compañeros de otras unidades?	<i>Las relaciones profesionales y las relaciones personales suelen estar en consonancia con los límites que establecen las culturas organizativas.</i>
7.5. ¿Se siente muy ligado a la organización en la que trabaja y a sus objetivos?	<i>Los empleados comparten o no los valores de la organización en función de si la cultura organizativa es fuerte o débil.</i>

## 8. Conclusión: el control, la mejora y el cambio de las siete dimensiones organizativas.

El equipo de gobierno de una institución pública, junto con sus responsables profesionales de alto nivel, debe encargarse del control de estas siete dimensiones o subsistemas organizativos que son los más importantes de cara a una buena gestión y rendimiento institucional. Una organización (sea ésta el aparato administrativo nuclear de la Administración pública, un ámbito concreto de gestión del mismo, un organismo autónomo, una empresa pública, una fundación o un consorcio) se asemeja a un avión. El avión como metáfora de la organización, que es la que permite diseñar e implementar las más diversas políticas públicas. Las políticas y la prestación de servicios públicos son distintos viajes que emprenden los responsables institucionales. Pero el punto en común entre los políticos y los altos funcionarios es que todos deben comandar un avión, que es una organización pública, para emprender estos diferentes itinerarios. En este capítulo se ha mostrado el cuadro de mando de este avión (organización). Cada uno de los siete subsistemas son como grandes pantallas de dirección del aparato, configurando un cuadro de mando conceptual. Luego cada pantalla debe poseer su propio sistema de indicadores y de sensores, aunque sea elaborado de forma artesanal, para poder controlar los aspectos más concretos de cada subsistema. En cada una de las siete dimensiones organizativas analizadas se han ubicado algunos ejemplos de estos indicadores y sensores pero éstos pueden ser distintos a los propuestos y más o menos amplios en función

de los elementos propios y especiales que posea cada organización. Los aviones (las organizaciones públicas) son muy parecidos entre ellos aunque hay diferencias en función de su tamaño, modelo, etc. y requieren de sus indicadores específicos. Atender a los subsistemas clave y atender a sus diversos indicadores implica tener controlada a la organización. Cuando un sensor da la señal de alarma el piloto (directivo público) tiene que analizar el problema y decidir e implementar las acciones correctivas necesarias para volver a lograr el equilibrio. El control lleva implícito la mejora, es decir: el cambio organizativo.

El cambio o mejora de las organizaciones es el gran problema de la Administración pública. Es fácil hacer diagnósticos organizativos y es relativamente sencillo hacer propuestas de mejora pero, en cambio, es muy difícil la implementación del cambio, la ejecución de las mejoras. Se suele comentar que “del dicho al hecho hay mucho trecho” pero en el caso del cambio de las organizaciones públicas el trecho es casi eterno. Hay pocos líderes institucionales que se atreven a implementar cambios organizativos. Los pocos que se aventuran a realizar este esfuerzo se encuentran con resistencias que, en muchas ocasiones, son insuperables. La resistencia al cambio es un fenómeno natural de las organizaciones y en el caso de la Administración pública es muy difícil de superar por el poder informal que gozan muchos empleados públicos y por la cristalización de las reglas del juego, estimuladas por una elevada densidad normativa. En las organizaciones la mayoría de los empleados públicos son conservadores ya que sienten temor al cambio: miedo a perder poder, temor a perder el estatus, miedo a reciclarse y temor a no estar a la altura de las nuevas exigencias profesionales. Ante un proceso de cambio opera con todo su vigor la célebre frase conservadora: “más vale malo conocido que bueno por conocer”. Para lograr que los líderes institucionales y organizativos puedan diseñar e implementar un cambio organizativo propongo las siguientes seis estrategias y consejos:


- 1) *¿Quién tiene que impulsar el cambio organizativo?* La respuesta típica a esta pregunta suele ser los consultores externos o las unidades internas en materia de organización que poseen algunas administraciones públicas. Los consultores organizativos externos como agentes de cambio tienen su lógica: si el avión (la organización) manifiesta una avería pues quién la tiene que arreglar son los mecánicos (consultores) y no el piloto (directivo público). El problema es que el rendimiento y valor añadido que suelen aportar los consultores organizativos suele ser usualmente muy bajo. Cualquier directivo público ha tenido varias experiencias en las que se han contratado a consultores organizativos que han realizado, de forma más o menos atinada, diagnósticos y propuestas. Pero casi nunca las propuestas se han implementado. Recordemos que el objetivo es alcanzar la mejora, arreglar las deficiencias del avión, y no solo hacer magníficos diagnósticos y propuestas. Se suele decir que “el papel (ahora sería más bien el *power point*) la aguanta todo” pero la realidad sigue su propia y tozuda lógica impermeable a las novedades organizativas. El rendimiento de los consultores externos suele ser bajo debido a que muchas veces proponen modelos alternativos descontextualizados de la propia realidad y cultura institucional, a que elaboran propuestas maximalistas imposibles de llevar a buen puerto en la práctica, y a que ellos no suelen ser casi nunca los responsables de la implementación del cambio. Por este motivo considero que los agentes de cambio más idóneos son los directivos públicos de las propias organizaciones. Son ellos los que mejor conocen los problemas y las soluciones a los mismos y son ellos los que tienen en sus manos las herramientas para poder implementar el cambio. Es decir, propongo que sean los directivos públicos los agentes de cambio y que asuman un doble rol: el de piloto y el de mecánico del avión-organización.

- 2) *Hay que poseer una visión estratégica del cambio:* Cuando el piloto tiene asumido que también tiene que ejercer la función del mecánico del avión se enfrenta a varios problemas y dinámicas perversas. La primera es que es difícil poseer una visión estratégica del cambio ya que si se asume el rol de mecánico la visión suele ser meramente instrumental. Cuando se asume que hay un problema mecánico en el avión, el piloto, asumiendo el rol de mecánico, se pone manos a la obra y suele empezar a analizar el instrumental, el motor y rápidamente encuentra elementos a arreglar y a mejorar. El problema es que nunca se suele hacer la siguiente pregunta de carácter estratégico: ¿es este avión (modelo de organización) el más adecuado para implementar las políticas y servicios públicos del futuro? La tendencia natural es no poner nunca en duda si la actual organización (avión) es el más adecuado para afrontar los retos del presente y del futuro. Se van haciendo remiendos a un avión que quizás la modernidad o el agotamiento del propio modelo de organización implica que ya es obsoleto. Por este motivo el consejo es que cuando se detecta que una organización no funciona lo primero que hay que hacer es alejarse de ella, para mirarla desde la distancia, y observar si en el hangar hay otros modelos organizativos, otros aviones, que son más competitivos para realizar de forma satisfactoria los futuros viajes. Después de este análisis de carácter estratégico se puede llegar a la conclusión que el actual modelo de organización es competitivo para lograr los retos de futuro y que la mejor solución es arreglar sus problemas mecánicos. Pero también se puede llegar a la conclusión de que el problema precisamente es la obsolescencia del actual modelo de organización y que hay que cambiarlo ya que carece de sentido realizar pequeños arreglos o mejoras: descentralizar o centralizar a nivel territorial, optar o no por un modelo de agencia, o por un modelo o no de carácter gerencial, etc. Reitero que el modelo actual de organización ejerce sobre el directivo público un efecto hipnótico y si no se aleja de él antes de impulsar un cambio organizativo la estrategia siempre se va a limitar solo a diseñar e implementar arreglos menores cuando, quizás, lo que requiere el momento es un cambio radical de modelo organizativo.
- 3) *Evitar las capturas de las primeras percepciones:* Es muy usual que los directivos públicos ante un problema organizativo hagan un análisis de urgencia y opten rápidamente por un nuevo modelo de gestión o por unos determinados tipos de arreglos organizativos. Y luego ya no se mueven nunca más de sus posicionamientos iniciales, pase lo que pase, aunque las nuevas informaciones y reflexiones desmientan la primera percepción. Yo en mis clases, por ejemplo, hago el siguiente ejercicio: expongo un problema organizativo de forma muy breve y genérica y les propongo tres alternativas organizativas. Obligo a los alumnos (todos directivos públicos en ejercicio) que se posicionen rápidamente por una de las tres alternativas. Es usual que los alumnos se dispersen entre las tres alternativas, quedando las tres bastante equilibradas en apoyos. Esta dispersión en las alternativas es un elemento relevante ya que quiere decir que ante temas organizativos casi nunca todo el mundo elige la misma alternativa ya que hay muchas formas de percibir que es lo que puede ser más satisfactorio para mejorar una organización. Bien, una vez que cada miembro del grupo se ha posicionado se hace una discusión de una hora en la que analizamos de forma profunda cada uno de los tres modelos alternativos: los que han propuesto uno lo defienden y los otros lo critican y así sucesivamente. Yo, en mi rol de profesor, voy introduciendo nuevas informaciones y temas de análisis tanto sobre el caso como sobre las derivadas metodológicas de cada una de las tres alternativas. Y después de esta discusión profunda en la que aparecen decenas de nuevas variables a tener en cuenta les pregunto: “¿hay alguien que después de esta discusión opte por cambiar de modelo?” La reacción usual es que nadie cambie de modelo. Todos los alumnos se

mantienen en su primera elección. ¿Cómo es esto posible? Es extraño (e incluso inaudito) que después de un análisis profundo, que después de aparecer nuevos temas y variables cruciales todo el mundo se mantenga en sus trece. Bien este es un problema típico del cambio organizativo: los actores suelen enrocarse en el primer modelo que han elegido y son incapaces de percibir nuevos matices ni de digerir nuevas informaciones: están capturados por su primera y superficial decisión y hacen de su defensa un tema casi de honor y de prestigio profesional y personal. En materia organizativa todos tendríamos que ser contingentes y estar abiertos a absorber nuevas informaciones y si éstas implican cambiar nuestra primera decisión pues hay que modificarla sin mayores problemas. Como conclusión, deberíamos evitar ser capturados por nuestras primeras impresiones.

- 4) *Intentar no ser sectario y superar las filias y las fobias:* Otro de los problemas típicos de los directivos públicos como agentes de cambio está en su falta absoluta de objetividad. La ventaja del directivo público como agente de cambio es que conoce a la perfección los problemas y las soluciones de su propia organización pero la desventaja es que llevan tiempo conviviendo con la organización que analiza y le es muy difícil ser objetivo. Todo se percibe aparentemente de forma correcta y aparentemente objetiva pero se realiza mediante un filtro cognitivo que se ha ido generando con las filias y fobias del agente de cambio. Todos los directivos públicos tenemos percepciones subjetivas: unidades y personas que nos caen bien y unidades y personas que nos caen mal. Pongamos un ejemplo: hace unos años elaboré un diagnóstico y unas propuestas para una organización en la que llevaba varios años trabajando. Una vez finalicé el informe estaba muy satisfecho con el resultado ya que conocía muy bien los problemas y sus alternativas de la organización analizada y, además, había hecho un ejercicio para el que estaba preparado metodológicamente como especialista en temas de gestión pública. Pero hice la siguiente prueba: puse en la mesa mi propuesta y justo al lado apunté en un papel un listado con las unidades y personas que me eran simpáticas, con las unidades y personas que me eran antipáticas y con las unidades y personas que me eran indiferentes. Me quedé totalmente atribulado ya que no había fallado ni una y había certificado la famosa frase “al amigo lo bueno, al enemigo lo malo y al indiferente la legislación vigente”. Conclusión: había sido sectario con mi diagnóstico y con mi propuesta, había percibido el fenómeno de una forma totalmente subjetiva y filtrado la realidad con mis filias y mis fobias. No me quedó más remedio que intentar ser más objetivo: es cierto que esta unidad me genera desconfianza pero tengo que apoyarla y darle un mayor protagonismo ya que los retos de futuro le otorgan más relevancia; en cambio esta unidad me resulta simpática y agradable pero debe ocupar una posición más marginal ya que objetivamente ha perdido su centralidad en el nuevo escenario. Nunca podremos ser los propios directivos públicos objetivos al cien por cien en nuestros análisis y propuestas pero tenemos que conocer esta tendencia natural hacia el sectarismo e intentar ser lo más objetivos posible.
- 5) *Poseer siempre el apoyo de los superiores antes de impulsar un proceso de cambio organizativo:* impulsar un cambio organizativo es una actividad políticamente muy delicada. Una reforma administrativa, aunque tenga un carácter menor, siempre es muy problemática y suele generar resistencia al cambio y un importante conflicto. Hay muchas posibilidades que si un directivo público impulsa un cambio organizativo, sin permiso de sus superiores, acabe cesado. En mis clases pongo un ejemplo de un profesional al que le proponen que ocupe el puesto de responsable de un ámbito de gestión que funciona de manera muy deficiente pero no le dan ninguna instrucción sobre lo que debe hacer en su nuevo puesto. El nuevo responsable al detectar lo mal

que funciona este ámbito de gestión hace un diagnóstico y unas propuestas de mejora y empieza e implementar los cambios por su cuenta y riesgo. El impacto es que el cambio genera conflicto con sus empleados y que el servicio funciona durante este proceso incluso peor que antes. Al final el superior del nuevo responsable lo llama a capítulo alertado por tanto ruido y le pregunta sobre lo que sucede en su nuevo ámbito de gestión. La respuesta del nuevo responsable es de manual: “bien como esta unidad funcionaba muy mal la estoy mejorando y ya se sabe que en un proceso de cambio aparecen resistencias y de forma transitoria todo funciona peor que antes. Hay que dar un paso atrás para tomar carrerilla antes de dar tres pasos adelante y mejorar la gestión.” Ante esta respuesta su superior le hace la temida pregunta: “¿y a ti quién te ha dicho que mejores esta organización?” Y ante esta pregunta el nuevo responsable ya está perdido y solo se atreve a balbucear: “como esta unidad funcionaba muy mal pues he interpretado que a mi usted me ha nombrado para que la mejore.” Entonces su superior le hace el lapidario comentario: “vaya que ahora resulta que te pagamos para que interpretes por tu cuenta y riesgo lo que piensan y quieren tus superiores”. En este punto el nuevo responsable está muerto organizativamente y va a ser cesado. He visto este triste episodio decenas de veces. Como conclusión: ningún directivo público debe impulsar por su cuenta y riesgo un proceso de cambio organizativo por menor que éste sea. Debe siempre pedir permiso antes a su superior a sus superiores, debe convencerlos que es necesario e imprescindible impulsar esta transformación. Debe buscar el amparo del paraguas, el amparo de la legitimidad institucional que solo que pueden proveerse desde la superioridad. En el caso que su superior no se convenza y no acepte el cambio, por el motivo que sea, pues sencillamente no se puede impulsar este proceso. Es una pena que buenos líderes y buenos emprendedores institucionales se suiciden organizativamente por este error.

- 6) *La estrategia de implementación del cambio es el elemento crítico:* una vez se ha elaborado un diagnóstico y una nueva propuesta organizativa la sensación del protagonista es que ya ha llevado a buen puerto su iniciativa de cambio. Es difícil hacer un buen diagnóstico y todavía es más difícil hacer una buena propuesta organizativa y una vez se ha culminado con este esfuerzo parece que ya se ha logrado hacer lo más complicado. Es un error total tener esta sensación ya que lo más difícil, y de lejos, es el proceso de implementación del cambio. Es por ello muy importante redoblar los esfuerzos en diseñar una buena estrategia de implementación, con el diseño político de sus fases para maximizar apoyos y minimizar resistencias internas y externas. Hay que negociar el proceso de forma hábil, hay que renunciar a una parte de las propuestas ya que si no se bloquearía todo el cambio, hay que controlar el proceso de implementación del cambio, etc. Hay que tener siempre muy presente que poseer un buen documento con un diagnóstico y una propuesta no es más que el 40% del trabajo y que el proceso de implementación es la parte más compleja y extensa de un cambio organizativo. 

## Citación recomendada/Recommended citation

Ramió Matas, Carles (2014): Management avanzado (pero fácil y breve) para directivos públicos. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2014-34. 36 pp.



Grupo de Investigación en  
Gobierno, Administración  
y Políticas Públicas

Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón  
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

### Sobre el GIGAPP

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa académica impulsada por un equipo de doctorandos y profesores del Programa de Gobierno y Administración Pública (GAP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

#### Información de Contacto

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)  
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública (GAP)  
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón  
C/ Fortuny, 53  
28010 Madrid – España  
[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)